



*Le mandat du 30 mai est-il la quadrature du cercle ? F. LABORDE. — Le juste retour : loi communautaire ? (III), R.M. TONELLI. — Les malentendus provoqués par l'arrêt sur le « Cassis de Dijon », F. CAPELLI. — La CEE et les arrangements internationaux dans le domaine des crédits à l'exportation. — L'Europe communautaire et les PTT, C. LABARRE. — Dispositions communautaires d'urgence en cas de crise pétrolière, E. ANDRETA.*

N° 250

OCTOBRE 1981

REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

REVUE DE

# L'ÉNERGIE

numéro spécial

**Le financement des  
investissements énergétiques**

REVUE DE  
L'ÉNERGIE

3, rue Soufflot 75005 PARIS

# TRANSPORTS

numéro spécial

**DOSSIER SUR  
LA DÉRÉGLEMENTATION  
DU TRANSPORT AÉRIEN**

**TRANSPORTS  
3, rue Soufflot  
75005 PARIS**

VIENT DE PARAÎTRE

**Gérard DRUESNE**

*Professeur à l'université de Nancy II  
Directeur de recherches au Centre européen universitaire*

## **LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**1958 - 1978**

Cet ouvrage regroupe les articles que l'auteur a publiés dans la REVUE DU MARCHÉ COMMUN, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole, pour la période 1958-1978. L'ouvrage est donc à jour au 31 décembre 1978. Il ne s'agit pas d'une œuvre doctrinale sur la politique agricole commune, d'une somme de réflexions sur le fonctionnement de celle-ci et les moyens de son amélioration, mais d'une analyse méthodique, conduite en fonction des principes fondamentaux du droit communautaire, de la masse considérable des arrêts — trois cents — rendus par la Cour en la matière. Un index, à la fin de l'ouvrage permet de retrouver aisément la jurisprudence correspondant à chaque mécanisme de la politique agricole commune.

UN OUVRAGE 13 × 20 cm prix : 47 F

**ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot 75005 PARIS tél : 634 10 30



# REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 250  
Octobre 1981

## sommaire

### problèmes du jour

- 411 Le mandat du 30 mai est-il la quadrature du cercle ? par François LABORDE.
- 413 Le juste retour : loi communautaire ? (III), par Reno Maurizio TONELLI.

### l'économique et le social dans le marché commun

- 421 Les malentendus provoqués par l'arrêt sur le « Cassis de Dijon », par Fausto CAPELLI, de l'Université de Parme, Avocat au Barreau de Milan.
- 436 La CEE et les arrangements internationaux dans le domaine des crédits à l'exportation.
- 448 L'Europe communautaire et les PTT, par Claude LABARRERE, Docteur en droit, Administrateur au ministère des PTT.
- 459 Dispositions communautaires d'urgence en cas de crise pétrolière, par E. ANDRETA, Administrateur principal à la Direction générale de l'Energie de la Commission des Communautés européennes.

### actualités et documents

- 464 Communautés européennes
- 476 Bibliographie.

© 1981 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent*  
*Voir en page II les conditions d'abonnement*



## Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSE, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

## Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET  
Jean DENIAU  
Jean DROMER  
Pierre DROUIN  
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA  
Renaud de la GENIERE  
Bertrand HOMMEY  
Michel LE GOC  
Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX  
Paul REUTER  
R. de SAINT-LEGIER  
Jacques TESSIER  
Robert TOULEMON

Daniel VIGNES  
Jacques VIGNES  
Jean WAHL  
Armand WALLON

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**La revue paraît mensuellement**

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ**

**REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

**3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30**

**Abonnement Annuel (\*)**

France ..... 399 F (TTC)

Etranger ..... 426 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

(\*) Tarif au 1/7/81

## Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : G. Druesne, p. II couv. ; Revue de l'Energie (n° spécial), p. II couv. ; Transports (n° spécial), p. II couv. ; Horizons énergétiques du Tiers-Monde 2000-2020, p. III couv. — Kompass, p. IV couv.

# LE MANDAT DU 30 MAI EST-IL LA QUADRATURE DU CERCLE ?

Françoise LABORDE

Le 23 juillet dernier, Gaston Thorn, le Président de la Commission européenne, présentait officiellement son rapport sur le « mandat du 30 mai », donnant ainsi le coup d'envoi de l'exercice de restructuration de la CEE. C'est au Conseil Européen de Venise, en juin 1980, au lendemain du règlement de la contribution budgétaire britannique que l'affaire a commencé. Le milliard de ristourne accordé à Madame Thatcher après un an de querelle avait précipité la « crise d'identité » européenne, déjà latente (voir la Revue du Marché Commun de mars 1981 sur l'historique de la restructuration). « Apaisons nos querelles et voyons ce que l'on peut faire », c'est dans cet esprit que le mandat fut donné à la Commission, le 30 mai 1980 pour présenter des solutions.

Le « Mandat du 30 mai » peut-il être exécuté ? Oui et non. Non dans sa forme officielle, non dans les orientations qu'il préconise, mais oui dans la réflexion qu'il peut engager. En d'autres termes, le mandat, rien que le mandat, ne peut pas être exécuté, mais il peut apporter des éléments de solution s'il est replacé dans son contexte, c'est-à-dire celui d'une communauté d'intérêts susceptibles d'être « réanimés ».

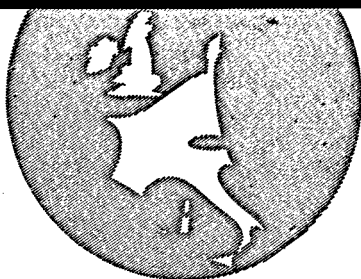
Le texte, tel qu'il a été publié à la veille de l'été 1981, a déjà donné lieu à de nombreux commentaires. Les critiques peuvent être résumées de la façon suivante : il y a déséquilibre entre les aspects *concrets* de la partie budgétaire et les considérations *générales* (les vœux pieux disent certains) sur les politiques sectorielles que la CEE doit mener. Il y a contradiction à proposer à la fois une politique régionale communautaire intégrée et dans le même temps l'utiliser comme redistributrice. Comment appliquer le « correctif agricole » ? Et comment poursuivre dans cette perspective les objectifs de la Politique Agricole Commune ? Ne s'agit-il pas, en fin de compte, d'une consécration du juste retour ?

Dans les semaines à venir, la Commission européenne va « étoffer » son argumentation en présentant des rapports précis, par secteurs, qui pourront peut-être apporter des éléments de précision si ce n'est de cohérence. Mais il reste que ces critiques sont globalement fondées parce que le mandat, tel qu'il est rédigé, veut concilier l'inconciliable. Il s'agit, sans modifier les principes de base de la PAC (1<sup>re</sup> exigence), sans toucher au principe de la solidarité financière (2<sup>e</sup> contrainte), sans dépasser le plafond de 1 % de TVA (3<sup>e</sup> principe), d'éviter le retour à des situations inacceptables (1<sup>er</sup> objectif) et cela par des modifications structurelles du budget, c'est-à-dire par une modification des politiques conduisant à des dépenses (2<sup>e</sup> objectif). En clair, offrir un équilibre structurel durable au Royaume Uni, sans toucher à ce qui existe, en développant de nouvelles politiques, et en restant à l'intérieur du 1 % de TVA.

Sans doute, dans cette optique, finira-t-on, au terme de discussions innombrables, par trouver un compromis boiteux comprenant : un chèque au Royaume Uni, un engagement vague sur de nouvelles politiques, une « réformette » de la PAC, et probablement un nouveau mandat pour la Commission sur le dossier élargissement. Mais c'est précisément ce qu'il faudrait éviter si l'on ne veut pas que la CEE devienne le terrain d'affrontement privilégié des intérêts nationaux.

L'exercice mandat se heurte en fait à trois difficultés :

— l'attitude du Royaume Uni a tellement exacerbé la querelle budgétaire qu'elle occulte tous les autres aspects de la négociation ;



— la crise économique conduit les Etats membres à choisir pour la résoudre des solutions différentes (sans parler des différences idéologiques) qui sont autant d'éléments de divergence ;

— la redéfinition de la Communauté européenne en tant qu'instrument économique se double d'une incertitude sur le « pacte supérieur européen » en tant qu'engagement politique international.

Ce sont ces trois difficultés qu'il faut résoudre. Pour ce faire, la négociation européenne devrait être menée sur deux fronts pour :

— se mettre d'accord sur une solution acceptable pour le Royaume Uni et engager une vraie réforme de la PAC en tant que seule politique intégrée. C'est l'objectif du mandat qui détermine tout le reste ;

— retrouver des intérêts communs (politiques et économiques) dont l'identification est le seul moyen de résoudre la crise des institutions.

En d'autres termes, les querelles sur les pouvoirs de la Commission et du Conseil, la mise en place de politiques structurelles ou la réforme de la Politique Agricole Commune peuvent être résolues s'il y a accord entre Etats membres. Que ce soit l'initiative Gensher en matière de coopération politique, à laquelle les Italiens accordent leur soutien, que ce soit la réaffirmation du pacte franco-allemand, le « Mandat », pour aboutir, doit être accompagné d'un minimum de certitudes, sous forme d'engagements de la part des Etats membres.

Pour favoriser l'identification de ces « certitudes » européennes que chacun juge indispensables, deux moyens sont le plus volontiers cités, qui sont étroitement imbriqués, qui se combinent :

— Premier moyen : Commencer par un toilettage de la Politique Agricole Commune. C'est la seule politique intégrée, c'est aussi la politique sur laquelle la Commission européenne dispose de plus de moyens. Par ce biais, la Commission pourrait trouver une sorte de nouvelle « légitimité ». Les tenants de cette approche insistent sur le renforcement des pouvoirs de la Commission, selon l'idée que, à l'heure où la crise empêche matériellement les Etats de prendre le temps et le recul nécessaire à une vision « globale et prospective » des dossiers, il est de la responsabilité et de la compétence de la Commission d'effectuer un réel travail d'analyse et de proposer des solutions aux Etats membres. En termes concrets, la Commission a les moyens de faire un bon « diagnostic » ; il est temps qu'elle en tire les conséquences et qu'elle propose des solutions de manière à éviter que ne se renouvellent les scénarios de type « importation des automobiles japonaises » où la CEE a attendu le dernier moment pour réagir, sans parvenir à trouver une approche « commune ».

— Deuxième moyen : Commencer par rappeler aux Etats membres que les économies européennes sont tellement imbriquées que, même si cela n'apparaît pas à la première analyse, il subsiste de vrais éléments de convergence. C'est, grossièrement simplifié, le propos que le Vice-Président de la Commission, François-Xavier Ortoli, a voulu tenir en présentant son programme à moyen terme : Peut-on limiter les éléments de divergence ? Reste-t-il encore des politiques de nature à susciter « l'Accord » ? La PAC est sans doute une des plus importantes, mais il ne faut pas oublier deux éléments : d'une part, elle ne bénéficie pas directement aux Anglais et donc l'argument est sans objet vis-à-vis de Madame Thatcher ; d'autre part, les Allemands restent des contributeurs nets et la PAC pourrait bien leur sembler trop lourde à supporter si le « pacte supérieur sur l'Europe » est remis en question par un repli nationaliste, c'est-à-dire si le célèbre moyen de pression des Français, marché unique contre PAC, n'existe plus.

Sur quoi repose donc l'équilibre communautaire ? Sur la définition concrète de quelques lignes directrices entre les capitales. Cela est vrai pour la PAC, mais cela est surtout vrai pour la politique industrielle. On ne peut pas faire de politique industrielle intégrée à 10 et encore moins à 12 (l'exemple d'Airbus est significatif). Les 35 heures ? Elles ne peuvent être raisonnablement négociées avec les Grecs ou les Irlandais, dont le développement et la structure économique est radicalement différente de celle de la Belgique ou de l'Allemagne. Il faut en fait savoir que la CEE n'est pas l'Europe : elle a un rôle spécifique à jouer dans une action européenne mais elle ne l'épuise pas.

L'exercice de dévaluation du FF et de réévaluation du DM l'a bien montré : le mécanisme SME (Système Monétaire Européen), aussi adapté soit-il, ne peut aboutir sans accord politique préalable. C'est ce que Jacques Delors a fait en dégageant un accord avec Bonn basé sur la définition d'un intérêt commun : la lutte contre l'inflation. Car il s'agit aussi pour les Etats membres de s'assurer qu'ils mènent des politiques qui, sans être semblables, sont au moins compatibles avec celles de leurs partenaires. C'est sans doute, dans l'optique « mandat », la réussite de l'opération « réajustement au sein du SME ».

On peut considérer que le Mandat va se jouer dans les six mois à venir. C'est alors que se dessinera la façon dont s'engage réellement la négociation : discussions de « gros sous » ou identification d'éléments de convergence. Dans les semaines qui viennent, les Etats membres vont remettre, chacun leur tour, leurs observations sur les propositions de la Commission européenne. Si l'exercice échoue, l'élargissement de la Communauté risque bien d'achever le malade...

# LE JUSTE RETOUR : LOI COMMUNAU- TAIRE ? (III)

Reno Maurizio TONELLI

*Docteur Sciences Politiques, Université de Bologne  
Diplômé au Centre Européen Universitaire de Nancy*

## Troisième thème (\*) : L'expérience de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique

Au début de 1963, Euratom semble la plus solide des trois communautés : « Les institutions européennes, considérées dans leur ensemble, traversent une crise sérieuse, sous l'effet de nationalisme résurgent d'inspiration autant philosophique que mercantile.

Et les rapports généraux de la CEE comme de la CECA portent la marque de ces difficultés. Dans cette ambiance regrettable, Euratom apporte une note optimiste, autant sur le fond que dans la forme. Coordination croissante des efforts nationaux, coopération positive entre la Commission et le Conseil des ministres, création de comités de travail communautaire, relations confiantes avec les pays tiers, espoirs raisonnables dans le succès technologique et ses implications économiques et sociales, au bénéfice de l'Europe, tels apparaissent les fruits des efforts de notre collégialité atomique, en dépit des imperfections, des insuffisances inhérentes à toute œuvre humaine. Et on peut, on doit, se demander si Euratom n'est pas, du fait de son

action communautaire directe sur un large secteur industriel, une force et un exemple, dont l'influence peut, autant que l'abandon des particularismes par les dirigeants nationaux, rendre espoir dans la construction d'une Europe coprosphère, pacifique et rayonnante » (1).

Cette note d'optimisme n'était pourtant pas destinée à vivre longtemps car l'année suivante les difficultés d'Euratom éclatent au grand jour : « Euratom a essayé de remplir sa fonction institutionnelle qui est de promouvoir la recherche, en s'efforçant de réaliser dans l'aire des six pays de la Communauté un certain équilibre dans les initiatives ; cet effort n'a pas eu le résultat espéré... » (2).

En réalité les dissensions sur Euratom étaient profondes : elles avaient trait aux choix politiques fondamentaux (approvisionnement propre ou dépendant des Etats-Unis), aux choix technologiques et économiques fondamentaux (le genre filières : uranium naturel ou enrichi), elles touchaient également, et c'est ici le point le plus important dans le cadre du présent article, à la répartition des dépenses.

L'effet conjoint de cette série de divergences a vidé Euratom de la moitié de sa substance en le réduisant à un état de survivance qui est loin de nous rappeler l'enthousiasme du début.

Comment est-on arrivé à une telle situation ? Dans quelle mesure la préoccupation du juste retour a-t-elle contribué à l'échec de la CEEA ?

### 1. LE MÉMORANDUM DU GOUVERNEMENT ITALIEN : LE PREMIER SYMPTÔME DE LA CRISE

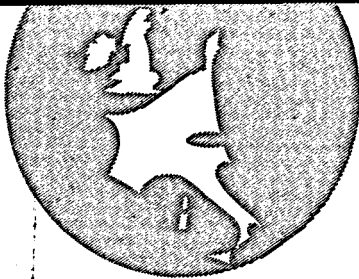
Les premiers symptômes du mécontentement ayant trait au domaine financier apparaissent dès 1964 dans un memorandum présenté par le gouver-

(1) P. E. « Rapport établi aux termes de la résolution du 25 mars 1963 sur le sixième rapport général sur l'activité de l'Euratom » du 18 juin 1963, Doc. 35, p. 1.

(2) P. E. « Rapport établi en application de la résolution du 21 mars 1964 sur le septième rapport général sur l'activité de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 14 septembre 1964 », Doc. 63, p. 13.

(3) L'action d'Euratom s'insère dans des programmes communs qui sont de deux variétés : initialement des programmes généraux quinquennaux comprenant toute une gamme d'actions à accomplir dans différents domaines précis et depuis un certain temps, à côté de ces derniers, des programmes intervenant dans des secteurs particuliers visant des actions prioritaires. Ces programmes de recherches sont exécutés soit directement par le Centre Commun de Recherches (C.C.R.), qui compte quatre établissements (Ispra, Petten, Geel et Karlsruhe) et se trouve organisé autour de trois organes (un directeur général élu par la Commission et deux comités : le Comité Consultatif général et le Comité scientifique), soit indirectement sur la base de contrats ou d'accords dans les laboratoires publics ou privés des Etats membres ou d'Etats tiers.

(\*) Les premier et deuxième thèmes de cette étude ont été publiés dans les numéros 247 (mai 1981) et 248 (juin 1981) de la Revue.



nement de la république italienne qui suggérait les critères devant présider à la révision du deuxième programme quinquennal de recherche 1963-67 et à l'élaboration du troisième (3).

L'Italie, dont le programme nucléaire était réduit, se plaignait de l'orientation d'Euratom : « Il devrait être clair à présent que, lorsqu'à l'avenir on procédera au choix des secteurs prioritaires, l'intervention d'Euratom devra se faire sur la base d'une division du travail équitable entre les pays membres » (4).

Le rapporteur M. Pedini explicitait cette invitation comme suit : « les disparités existantes actuellement, en ce qui concerne les ressources consacrées par chaque pays sur le plan national à l'énergie nucléaire, ne peuvent être invoquées pour exclure pratiquement les pays moins avancés des programmes communs de recherche et de travail » (5).

Le memorandum précise finalement qu'il ne saurait être question de transférer les contributions des uns au profit des autres, sous prétexte de spécialisation : « La Communauté a pour première tâche de promouvoir, de faciliter, de coordonner et de compléter les recherches de pays membres, afin d'accélérer leur développement d'ensemble. La Communauté ne remplirait d'ailleurs pas cette tâche si elle devait prélever des fonds sur les ressources financières des pays moins avancés en matière nucléaire pour les consacrer aux recherches nucléaires des pays qui sont plus avancés au point de vue technique » (6).

(4) P. E. « Rapport sur le septième rapport général, op. cit., p. 59.

(5) P. E., *Ibidem*, p. 18.

(6) Pour mieux comprendre la portée de cette dernière affirmation du gouvernement italien on rappelle que pendant cette période la CEEA possédait deux budgets : le budget de fonctionnement et le budget de recherches et d'investissement. Ces deux budgets étaient indépendants l'un de l'autre même si certaines règles de procédure leur étaient communes ; la recherche disposait pour son domaine d'un budget spécifique financé par les contributions des Etats membres.

La réforme de 1965 (Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes) a accentué cette spécificité en différenciant toujours le budget de recherches et d'investissement du budget général des Communautés, désormais unique pour la CEEA, la CEE et la CEEA.

Ce seront la décision du 21 avril 1970 et le traité du 22 avril 1970 qui mettront fin à ce régime particulier en incluant le budget de recherches et d'investissement dans le budget général des trois communautés, lequel sera financé par des ressources propres. Ainsi pendant treize ans la CEEA a été financée presque exclusivement par les contributions versées par les Etats membres, selon des clés de répartition qui tenaient compte de la capacité contributive de chacun (cf. M. ROCA, « La CEEA et la politique nucléaire européenne », *Thèse*, Montpellier, 1977, pp. 120-130). Pour plus de renseignements sur le mode

Le motif qui était à la base des préoccupations du gouvernement italien résidait dans la répartition non proportionnelle des contrats de recherche et d'association (7), qui voyait l'Italie fortement défavorisée par rapport à des pays tels que la France et la Belgique qui, par ailleurs, avaient moins besoin qu'elle de tels « subsides », d'une part pour des raisons économiques générales et, d'autre part, parce que leurs recherches et leurs industries nucléaires étaient plus avancées que les siennes.

Au sujet de la répartition inégale des commandes passées aux industries nationales, Felice Ippolito, ancien Chef du CNEN italien, faisait remarquer à titre d'exemple qu'en 1964 l'Italie n'avait reçu en retour que 55/60 % de sa contribution à Euratom sous forme de contrats de recherches tandis que pour les autres Etats membres les chiffres étaient

de financement d'Euratom dans sa première période d'existence, voir :

— M. GOJAT, « Le Financement », in : Les cadres juridiques de la coopération scientifique internationale, op. cit. p. 170 et suivantes.

— P. BAICHÈRE, « L'évolution du budget d'Euratom », Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, 1970, n° 15, pp. 103-116.

(7) L'article 10 du Traité de Rome stipule : « La Commission peut confier par contrat d'exécution de certaines parties du programme de recherches de la Communauté à des Etats membres, personnes ou entreprises ainsi qu'à des Etats tiers, des organisations internationales ou des ressortissants d'Etats tiers ».

Les contrats sont classés traditionnellement en deux catégories : les contrats de recherche et d'association. Dans les premiers la Communauté confie à des tiers l'exécution de travaux de recherches bien circonscrits dans leur objet, d'un financement et d'une durée relativement réduits. Le contractant fournit son personnel, ses installations, ses connaissances et son expérience ; en contrepartie la Communauté lui accorde une rémunération qui couvre soit la totalité, soit une partie des frais supportés et le droit de disposer, sous certaines conditions, des fruits de la recherche. Dans les contrats d'association la Communauté et ses partenaires coopèrent pour entreprendre en commun des travaux de recherche de longue durée et nécessitant des moyens techniques et financiers importants ; ici, le financement est mixte et les travaux sont réalisés par une équipe mixte de recherches ; les parties contractantes s'interdisent toute action séparée dans le domaine de recherche stipulé au contrat.

Pour un approfondissement en la matière voir :

— M. CARPENTIER, « Les contrats d'Euratom, les résultats d'une expérience communautaire », in : Les cadres juridiques de la coopération scientifique internationale, op. cit., p. 495 et suiv.

— Y. DEMOURES et E. GAUTHIER, « Les techniques juridiques de mise en œuvre de la coopération scientifique internationale dans le domaine nucléaire », *ibidem*, p. 524 et suiv.

— P. MARKA, « La coopération dans la recherche dans la Communauté Européenne de l'Energie Atomique », *Thèse*, Paris II, 1977, pp. 121-130.

— M. ROCA, « La CEEA et la politique nucléaire européenne », op. cit., pp. 94-100.

— J. GUERON, « Les débuts de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique », *Revue générale nucléaire*, 1979, n° 5, pp. 465-472.



de l'ordre de 70/100 %, et qu'en 1963, alors que l'Italie n'avait reçu que 35/40 %, les partenaires avaient obtenu plus que leur contribution (8).

S'il est toujours regrettable de constater que l'on se livre à de tels calculs, force est de croire que ces exercices comptables ont retenu l'attention des gouvernements depuis le début de l'expérience nucléaire ; il semble en effet que la théorie du juste retour se soit développée dès 1961, et non seulement dans le cadre du budget global mais aussi au niveau de chaque opération séparée ; une procédure communautaire mise en place à cet effet en juillet 1962 aurait entraîné des délais de passation des contrats extrêmement longs (9).

Or, s'il se trouve que le gouvernement italien a été le premier à exprimer un mécontentement motivé par des préoccupations de juste retour, le même souci était sous-jacent dans l'esprit des autres partenaires et destiné à produire inévitablement ses effets au moment où leurs intérêts les plus directs auraient été mis en cause.

## 2. LES DIVERGENCES, LES ECHECS ET LA NAISSANCE DE « L'EUROPE A LA CARTE »

L'élément qui était à la base des deux premiers programmes de recherche (1959-1967) a été l'étude des réacteurs de type ORGEL (ORG = organique, EL = Eau Lourde).

La construction de ces réacteurs, modérés à l'eau lourde et capables de brûler de l'uranium naturel devait rendre l'Europe indépendante des approvisionnements en uranium enrichi en provenance des Etats-Unis (10).

Mais le projet ORGEL, mis au point après huit années d'études et d'expériences en vue d'être utilisé pour la construction de centrales débitant de l'électricité à des prix économiques, n'a pas été accueilli favorablement par les industriels des différents pays membres qui ont préféré opter pour le réacteur à uranium enrichi et à eau légère des Américains.

En présence de cette nouvelle situation, les Etats renoncèrent à promouvoir la mise au point des réacteurs à eau lourde et uranium naturel, ce qui entraînait l'abandon du projet ORGEL et par conséquent le gaspillage d'importants moyens financiers, étant donné que les résultats obtenus n'ont pas

débouché sur l'application pratique qui aurait dû amortir et rentabiliser le capital initialement investi.

L'échec ORGEL et l'incapacité de trouver une valable alternative dans un nouveau projet pilote provoquèrent l'ouverture d'une grave crise qui devait s'étendre à toute l'organisation canalisant par là de nombreuses motivations qui étaient à la base du profond malaise qui régnait depuis environ trois ans dans les milieux communautaires et parmi les gouvernements des Six (11).

A l'expiration du deuxième plan quinquennal, en 1967, le Conseil des ministres ne parvenant à aucun accord concernant le plan pluriannuel suivant, seul un budget pour une année transitoire était adopté.

Le troisième programme était donc renvoyé à plus tard, les contrats et associations ont été rayés du budget de 1968 et l'activité du C.R.R. a été marquée par un très net ralentissement.

On entre ainsi dans la période des programmes annuels de subsistance dont le but était essentiellement d'empêcher la fermeture du C.C.R. en lui accordant le minimum d'activité nécessaire pour sauver l'apparence de la continuité de dix ans d'expérience ainsi que l'existence même de la CEEA.

Au cours de l'année 1968, la Commission, consciente du danger représenté par la possibilité de voir se perpétuer la procédure qui avait caractérisé l'adoption du premier programme annuel, soumit au Conseil une proposition pour un nouveau plan pluriannuel. Ne pouvant pas aboutir à un accord sur cette proposition, les Six désignèrent une commission ad hoc composée de hauts fonctionnaires chargés d'élaborer un compromis et de leur faire rapport le 20 décembre 1968. Sur la base des conclusions de ce groupe, le Conseil adopta une solution provisoire arrêtant un programme limité au seul exercice de 1969 pour un montant de 48,43 millions d'unités de compte. Ce programme était divisé en un programme commun (24,03 millions d'UCE) et en programmes complémentaires (24,04 millions d'UCE) auxquels ne participaient que cinq Etats membres, la France étant absente.

(11) Sur les raisons et le déroulement de la crise, voir :

— A. BETTE, « Euratom : difficultés transitoires ? », Revue du Marché Commun, 1967, n° 98, pp. 19-23.

— F. RICCARDI, « L'Euratom dénaturé », Agénor, 1968, n° 5, pp. 52-55.

— F. GERARD, « La crise de l'Europe nucléaire », L'Europe en formation, 1969, n° 106 bis, pp. 5-9.

— J. GUERON, « Euratom : un échec pour l'Europe », Sciences et Avenir, 1969, n° 265, pp. 214-217.

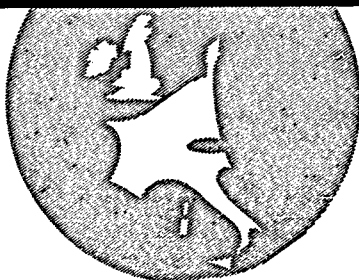
— P. P., « Vers un nouvel Euratom ? », R.M.C., 1970, n° 129, pp. 8-10.

— M. BYWATER, « La politique commune de recherche », Revue du Marché Commun, 1976, n° 195, pp. 183-186.

(8) « L'heure de la vérité pour Euratom », Comunità, n° 132, 1965.

(9) Cf. J.C. LENY, « Le projet Orgel : 1959-1969 », Energie Nucléaire, vol. 12, n° 5, 1970, p. 407.

(10) Les réacteurs à eau légère fonctionnent — contrairement à ceux de type Orgel — à l'uranium enrichi ; comme l'Europe ne possédait pas à cette époque d'usine de séparation isotopique pour cette production, elle dépendait entièrement des U.S.A.



L'introduction des programmes complémentaires qui représentent l'élément nouveau de ce deuxième programme annuel n'était que le palliatif choisi pour faire face à la crise qui secouait la CEEA à cette époque ; il pourrait en effet être traduit par l'expression « marcher en commun sans marcher de manière communautaire mais marcher quand même ».

Si une telle solution trouvait donc une justification dans la possibilité offerte à Euratom de maintenir une certaine action dans ses centres de recherche, elle se conciliait difficilement avec l'esprit communautaire. C'est en effet de la technique des programmes complémentaires que naquit « l'Europe à la carte » : un certain nombre d'Etats, différents selon les objectifs, s'associèrent pour mener à bien telle ou telle recherche en participant au financement selon une clé de répartition précisée dans les textes et variable d'un programme à l'autre.

La technique des programmes complémentaires, qualifiée de véritable « cancer d'Euratom » par les partisans de l'Europe communautaire, est une manifestation particulièrement nette du juste retour car elle répond au souci des Etats de ne pas coopérer à des actions qui ne présentent pas d'intérêt suffisant pour que la mise versée dans l'entreprise commune soit récupérée ou rentabilisée. Si elle présente l'avantage de la souplesse (12), les inconvénients qui peuvent cependant en résulter seraient plus importants ; « en l'absence de programme commun, en effet, un état perpétuel de négociations risque de s'instaurer, accompagné de redoutables tensions : une souplesse qui n'est en réalité qu'une addition d'indépendances peut aboutir à bloquer une entreprise de coopération tout autant qu'un programme même trop rigide » (13).

Effectivement la situation de l'entreprise européenne, loin de s'améliorer, devenait de plus en

(12) Elle prouve en effet sa viabilité tant dans la convergence que dans la divergence des intérêts : là où il y a convergence on travaille en commun, là où les intérêts divergent on travaille à la carte, à l'aide de programmes complémentaires. Mais l'utilité d'une telle méthode dans le contexte communautaire dépend en dernier ressort, comme le fait remarquer P. MARKA, dans la distinction fondamentale suivante : « Ou bien les programmes complémentaires s'ajoutent au programme commun et ne trouvent leur justification que dans leur complémentarité, ou bien le Conseil centre les activités de recherche sur les programmes complémentaires, et le programme commun ne prend en charge que les « résidus » de recherches. Dans ce deuxième cas, cela équivaut à une limitation fondamentale du programme de recherche et d'enseignement « supranational », du rôle « supranational » de la Communauté et aussi naturellement de sa Commission » (cf. « La coopération dans la recherche dans la CEEA », op. cit. pp. 255-256).

(13) J. TOUSCOZ, « La coopération scientifique internationale », op. cit. p. 243.

plus précaire. Pendant l'année 1969, le Conseil n'est pas parvenu à élaborer un programme pluriannuel et ensuite l'Euratom a vécu sous le signe du provisoire jusqu'aux décisions de 1973.

Au cours de la période 1969-1973, la pratique des programmes annuels axée sur le binôme « actions directes et indirectes-programmes communs et complémentaires » est devenue la règle ; la Communauté va connaître la situation la plus dramatique depuis son existence et perdre beaucoup de sa crédibilité.

La dotation budgétaire des programmes annuels de recherche et d'enseignement variant d'un volume de 41 à 52 millions d'UCE environ se situait largement en-dessous de la moyenne annuelle du deuxième plan quinquennal qui approchait les 80 millions d'UCE. La conséquence logique d'une telle rédaction des moyens financiers est représentée par une perte évidente de dynamisme de l'activité communautaire caractérisée par la suspension d'un certain nombre de recherches et par la raréfaction des contrats entre le C.C.R. et les centres nationaux ou publics.

Dans ce climat d'insécurité la fermeture du C.C.R. est envisagée sérieusement, provoquant les protestations du Parlement et des chercheurs qui voyaient leur avenir incertain et compromis (14).

Consciente du rôle primordial joué par cet organe dans l'édifice Euratom, la Commission avançait une série de propositions (15) sur lesquelles le Conseil parvenait à un accord de principe le 5 février 1973 (16). Sur la base de cet accord un programme quadriennal, qui devenait ainsi le troisième programme pluriannuel communautaire, était arrêté les 14 mai et 15 juin 1973 (17).

(14) Au cours de l'année 1969 une manifestation de fonctionnaires de la Commission s'est déroulée à Luxembourg pour protester contre les menaces de licenciement. Au même moment se déroulait à Bruxelles, au siège de la Commission, la première grève avec occupation des lieux de travail. Plusieurs autres manifestations de chercheurs du C.C.R. ont eu lieu ultérieurement et certains d'entre eux ont quitté l'organisation.

(15) Contenues en deux rapports :

— « Rapport sur la politique nucléaire de la Communauté », suppl. Bull. C.E., 9.10/1968 ;

— « Activités futures d'Euratom », suppl. Bull. C.E., 6/1969.

(16) En réalité la relance d'Euratom avait été décidée déjà en 1969 lors du Sommet tenu à La Haye les 2 et 3 décembre ; le texte du communiqué final issu de cette réunion devait fournir une nouvelle base de départ à la coopération communautaire dans un cadre élargi (la première mesure prise dans ce sens a été la réorganisation du C.C.R. décidée en 1971).

(17) Décision 73/124/Euratom : JOCE n° L 153 du 9.06.1973 ; Décision 73/177/Euratom : JOCE n° L 189 du 11.07.1973 ; Décision 73/178/Euratom : JOCE n° L 189 du 11.07.1973.

La caractéristique principale de ce nouveau plan était la présence d'activités à caractère non nucléaire dont l'exécution était assurée par le C.C.R. Cette innovation a marqué un tournant important dans la vie communautaire, car elle répondait à l'exigence de diversifier et élargir le domaine de la recherche pour qu'un meilleur équilibre d'intérêts soit rétabli entre les Etats membres.

Ainsi après un intermède de cinq ans, Euratom recommençait à vivre activement sur des bases plus solides même si les moyens consacrés au nouveau plan semblaient insuffisants et les objectifs trop dispersés par rapport aux deux premiers programmes quinquennaux (18).

Cependant la relance devait se confirmer. Au mois d'avril 1977 le Conseil arrêta le second programme quadriennal de recherche destiné à couvrir la période 1977-1980 (19). Ce programme qui a coûté près de 60% de plus que le précédent et tenu compte de la réorientation de la recherche communautaire ainsi que de la nécessité de réduire les objectifs (en ramenant les 22 objectifs du premier programme quadriennal à 10) dans le souci d'une plus grande rationalisation apte à mettre terme à la prolifération d'actions inutiles, a été prolongé et remplacé (20) le 13 mars 1980 par un nouveau programme quadriennal, 1980-1983 (21), qui reste structuré autour d'un nombre encore plus limité d'axes prioritaires (22).

Si l'évolution enregistrée à partir des années 1970 peut être considérée dans son ensemble positive et

(18) M. DE L'ECOTAIS écrivait à ce propos : « La solution acquise permet à l'Euratom de survivre d'une manière décente, sans projets ambitieux mais en occupant une place raisonnable » (« Une seconde jeunesse pour Euratom », 30 jours d'Europe, 1973, n° 176, p. 11).

Voir dans le même sens : J. GUERON, « Qu'en est-il d'Euratom ? », L'Europe en formation, 1973, n° 158, pp. 16-22.

(19) Décision 77/488, Euratom : JOCE n° L 200 du 8.08.1977.

(20) Selon le concept de programme glissant déjà adopté pour le programme 1977-1980, en vertu duquel la quatrième année du programme précédent est remplacée par la première année du nouveau programme.

(21) Décision 80/317/CEE, Euratom : JOCE n° L 72 du 18.03.1980.

(22) Les efforts sont concentrés sur six thèmes de recherche qui se partagent 510,87 MUCE de la façon suivante :

— Sécurité nucléaire et cycle du combustible	49%
— Energies nouvelles	15%
— Etude et protection du milieu	10%
— Mesures nucléaires	9%
— Support spécifique aux activités sectorielles de la Commission	7%
— Exploitation des grandes installations	10%

A côté de ces actions il faut signaler l'action « Exploitation du réacteur HFR » à Petten (52,22 MUCE) qui, financée à égalité par l'Allemagne et les Pays-Bas, constitue le seul programme complémentaire subsistant.

prometteuse pour l'avenir, la recherche communautaire est cependant loin d'avoir retrouvé la place qui lui avait été initialement réservée. Il semble bien en effet que les moyens qui lui sont consacrés dans le cadre global du budget, ne soient pas en mesure de satisfaire les exigences de la mise en place d'une vraie politique commune ; M. Bywater écrivait en 1976 : « ... s'il y a un domaine où, malgré les vœux pieux, les dépenses communes sont restées minimales — notamment par rapport au budget « mange-tout » de la politique agricole commune — c'est bien la recherche » (23) ; en 1981 peut-on affirmer le contraire ?

### 3. L'INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DE LA NOTION DE « JUSTE RETOUR » A LA BASE DE L'ÉCHEC D'EURATOM

La crise grave traversée par Euratom pendant la période 1968-1973, a sans aucun doute posé des lourdes options sur l'avenir de l'Europe nucléaire. Les progrès sensibles réalisés depuis ne peuvent pas en effet nous empêcher d'affirmer qu'elle a échoué et qu'elle se survit péniblement, même si un tel jugement devrait être nuancé dans le sens qu'il serait injuste de négliger tous les apports résultant de plus de vingt ans d'existence.

Mais où rechercher les causes qui ont empêché la réalisation du grand dessein auquel répondait Euratom et ont déçu les espoirs de ceux qui croyaient dans la mise en place d'une politique nucléaire commune ?

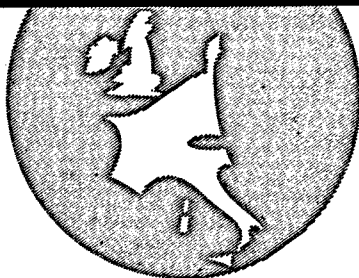
Les causes qui ont déterminé l'échec sont multiples, elles procèdent à la fois de difficultés politiques (24), économiques (25), techniques (26) et

(23) « La politique commune de recherche », op. cit., p. 183.

(24) Le degré inégal de développement de l'industrie nucléaire dans les six Etats membres a entraîné dès le début des divergences de vue fondamentales sur les recherches à exécuter. La France, qui disposait d'une avance incontestable sur ses partenaires, restait fidèle à sa politique d'indépendance et soutenait la filière nationale graphite-gaz à uranium naturel s'opposant ainsi aux partenaires qui manifestaient leur préférence à adopter la filière américaine à uranium enrichi et à acquérir les licences et les combustibles aux Etats-Unis (au moins dans un premier temps).

(25) « L'évaluation, faite en 1957, des rôles respectifs du charbon, du pétrole et de l'atome comme sources d'énergie, s'est révélée erronée ; l'élan initial d'Euratom en a été rompu ; la baisse du prix du fuel a renforcé les exigences de rentabilité qui pèsent sur les constructeurs de centrales de puissance » (cf. J. TOUSCOZ, « La coopération scientifique internationale », op. cit. p. 238).

(26) L'échec du projet Orgel, sur lequel la Commission avait concentré son effort direct, a affaibli la Communauté.



institutionnelles (27), mais l'origine des crises se situe en premier lieu sur le terrain financier. S'inspirant d'une conception restrictive de la notion du juste retour, chaque partenaire a essayé de tirer le plus grand profit de sa contribution à Euratom en s'assurant que le résultat obtenu de sa participation soit supérieur à ce qu'il aurait pu escompter d'une utilisation de la même mise sur le plan strictement national (28). Cette recherche d'un équilibre entre la contribution financière au budget et les dépenses correspondantes faites par la Communauté dans le pays considéré n'est certainement pas conforme à l'esprit qui devrait guider le comportement des membres d'une organisation créée dans un but qui va au-delà du simple domaine de la coopération intergouvernementale.

Euratom contenait en puissance les instruments et les procédures aptes à s'opposer à une telle conception de l'appartenance à la Communauté, mais leur interprétation et utilisation se sont montrées dès le départ trop condescendantes à l'égard des intérêts nationaux.

Le caractère « communautaire » du programme commun de recherche, élément fondamental de l'organisation, est entré dans sa phase de dégradation à partir de 1961 suite à l'importance accrue accordée aux actions indirectes dans l'exécution du deuxième plan quinquennal. En effet, alors que la répartition de l'exécution du premier plan avait été établie sur la base de 22 % par contrats et le reste par la voie directe, dans le deuxième programme quinquennal le pourcentage des travaux exécutés par les associations se situait à environ 41 %. Cette tendance au renforcement des actions indirectes était destinée à ouvrir les portes à la revendication du juste retour qui sera renforcée et, en quelque sorte, « institutionnalisée » par la suite à travers l'introduction des programmes complémentaires qui, comme on a eu l'occasion de le constater, en constituent une des manifestations les plus évidentes.

Le changement d'orientation qui a privilégié le mode d'action indirecte s'est révélé en effet non seulement une sorte de dégradation du rôle de meneur de jeu du C.C.R., mais il a provoqué et légitimé selon A. Bette « la comparaison constante par chaque Etat entre sa participation financière aux activités de la Communauté et la contrepartie dont bénéficie son industrie sous forme de contrats de recherche ou d'association ». « Si la part plus large

faite aux contrats », poursuit l'auteur, « a permis à l'Euratom d'étendre son programme de recherches, elle a aussi créé les conditions d'une détérioration progressive du climat de coopération entre les Etats membres, ainsi que d'une dégradation du rôle de la Commission à celui d'un centre de collecte et de redistribution des ressources financières » (29).

Comment peut-on motiver l'aboutissement à une telle situation ? L'explication réside dans le caractère ambigu sur lequel reposait l'édifice Euratom et dans une conception erronée de l'utilisation de ses moyens d'action.

#### a) L'interprétation des textes dans le sens d'une coopération intergouvernementale

Euratom se voyait doté d'un puissant appareillage juridique qui, paradoxalement, n'a pas été utilisé pour la réalisation d'une vraie politique nucléaire commune mais simplement pour coordonner et compléter des programmes nationaux.

Aux termes du traité, la Communauté doit « développer la recherche et assurer la diffusion des connaissances techniques » (art. 2), et la Commission « est chargée de promouvoir et de faciliter les recherches nucléaires dans les Etats membres et de les compléter par l'exécution du programme de recherche et d'enseignement de la Communauté » (art. 4). L'idée qui était à la base du raisonnement tenu par les rédacteurs était celle de la complémentarité du programme de recherche communautaire par rapport à la gamme des programmes nationaux dans le but de combler leurs lacunes dans une vision communautaire globale. Mais ce caractère de « complémentarité » qui impliquait indéniablement une conception « supranationale » de l'organisation (le plan nucléaire « global » de recherche formé par l'addition de l'ensemble des programmes nationaux et du programme communautaire aurait dû être géré par la Commission en vertu de son pouvoir universel d'initiative) a depuis le début laissé la place au caractère de « complémentarité » inspiré par le désir des Etats de sauvegarder leurs intérêts en utilisant dans la mesure du possible l'ambiguïté offerte par les textes qui devaient inspirer l'action communautaire. L'art. 4 du traité conférait en effet à la Commission le pouvoir d'initiative mentionné mais limitait aussitôt cette mission en la chargeant de promouvoir, faciliter et compléter « les recherches nucléaires dans les Etats membres » ; ceci devait fournir la base à une interprétation tendant à considérer le programme de recherche et d'enseignement communautaire comme un simple supplément aux programmes nationaux.

(27) L'exigence de l'unanimité, qui préserve la possibilité de rester gardien des intérêts nationaux en conférant à chaque Etat un droit de veto, n'a pas permis l'adoption des décisions énergiques qui s'imposaient, laissant la situation se dégrader au fil des années.

(28) Cf. Rapport sur la politique nucléaire de la Communauté, 1968 (déjà cité).

(29) « Euratom : difficultés transitoires ? », op. cit., p. 2.

La possibilité d'une telle interprétation a été pressentie par les futurs Etats membres dès avant la signature du Traité CEEA. En effet, au début de la négociation, alors que dans les six pays, la France exceptée, il n'existait pratiquement pas de centres nucléaires, la nouvelle Commission devait en trouver — au moins sur le papier — plus qu'en Amérique. Le motif inspirant cette course au fait accompli était vraisemblablement « soit le désir de discuter avec le futur Euratom, à partir d'une position nationale forte, soit l'idée d'installer chez soi des laboratoires qui seraient financés *a posteriori* par la Communauté, mais conformément aux désirs locaux (30).

Cette attitude initiale des partenaires, influencée par la préoccupation du juste retour toujours présente en arrière plan, devait fausser l'action communautaire dès le départ ; la progression des contrats dans l'exécution du programme commun en constitue peut-être la première conséquence.

#### b) L'application « logique » du juste retour, ses conséquences et ses limites

Pourquoi la progression de l'action indirecte, et des contrats d'association à l'intérieur de cette dernière en particulier, est-elle indissociable de la question du juste retour ? F. Riccardi, en traitant des problèmes soulevés par les « associations », donne l'explication suivante : « ... à partir du moment où l'on admet le principe de la participation à des programmes qui demeurent nationaux, aucun Etat membre ne considère plus que les réalisations d'un partenaire lui appartiennent, il devient impossible de renoncer à un projet national jugé nécessaire ou intéressant, alors qu'il est déjà réalisé dans un autre pays membre... Les différents programmes nationaux, au lieu d'être complémentaires sont devenus concurrents. Et les pays qui n'effectuent pas une recherche donnée (parce qu'elle dépasse leurs possibilités nationales) ne tirent plus aucun profit de leur participation au financement de cette recherche dans le pays voisin car la contrepartie de ce financement — c'est-à-dire la propriété commune du résultat des recherches et des expériences — se révèle bientôt illusoire. Seul le pays qui réalise matériellement un projet en bénéficie, au point de vue de la connaissance et de la capacité technologique... » (31).

De pair avec cette logique, les Etats membres se sont préoccupés tous d'obtenir dans les domaines plus importants (fusions, rapides, etc.), des contrats d'association, ce qui a provoqué les doubles emplois que la Communauté était censée devoir éviter.

(30) P. MARKA, « La Coopération dans la recherche dans la CEEA », op. cit., p. 243.

(31) « L'Euratom dénaturé », op. cit., p. 52.

C'est effectivement dans le déroulement de la procédure de passation des contrats que la préoccupation du juste retour devait se concrétiser. La position de la Commission chargée de l'exécution de cette opération était extrêmement délicate car elle devait tenir compte d'une série de critères inconciliables, voire contradictoires : les commandes devaient être distribuées aux contractants les plus aptes à les réaliser mais il fallait aussi être attentif à ce qu'il ait une certaine répartition géographique en proportion des contributions ; en outre, le critère du développement équilibré du potentiel de recherche pour ne pas accroître les inégalités existantes ne pouvait non plus être négligé.

La nécessité de la prise en considération du juste retour qui ressort clairement de ce mélange de conditions devait aboutir à l'élimination du critère de qualité dans la distribution des commandes et à la décomposition de la concurrence internationale (passation des marchés à des firmes d'un pays B moins qualifiées que celles d'un pays A).

Ainsi les projets n'étaient plus financés d'après leur valeur et leur intérêt scientifique, mais en vue de rétablir un certain équilibre dans la répartition des contrats entre Etats membres. Pour satisfaire à cette exigence, « Euratom a été contraint, vu son champ d'action étroitement limité, à réaliser des doubles emplois, autrement dit des investissements inutiles sur le territoire de certains Etats membres contribuant ainsi au gaspillage des ressources publiques et à la dégradation de l'image de marque de la recherche communautaire » (32).

Dans ces conditions, la Commission, qui jouait le rôle moteur de toute l'opération, n'a pas échappé aux critiques : les défenseurs de la conception « supranationaliste » lui ont reproché d'avoir opposé une trop faible opposition aux revendications nationales, contribuant ainsi au renforcement du juste retour, tandis que les défenseurs des positions nationales lui ont reproché la partialité de son action dans la répartition des travaux.

Le sujet en discussion était donc encore une fois le juste retour, peu importe si c'était pour défendre ou condamner la notion ; ce qu'il est important de constater, c'est que cette dernière a été toujours présente et, comme telle, elle a influencé les événements de manière déterminante.

Il n'y a pas de quoi s'étonner devant une telle évidence car la notion incarne en dernière analyse l'intérêt national qui reste indéniablement le fil conducteur du comportement des membres de toute organisation, quels que soient son objet et sa structure. L'intensité de la revendication du juste retour dépend d'une certaine conception de l'organisation

(32) M. ROCA, « La OEEA et la politique nucléaire européenne », op. cit., p. 157.



à laquelle l'Etat appartient et représente la conséquence logique du souci de garder la marge d'autonomie si chère aux Etats : plus ce désir est fort et plus la préoccupation du juste retour sera évidente.

Si l'Etat membre incarne cette préoccupation et s'il possède à travers les procédures et instruments à sa disposition, comme c'est le cas dans la Communauté, le droit au dernier mot, comment la Commission, dont le rôle se réduit au droit de proposition, aurait-elle pu s'opposer valablement au processus de dégradation qui a caractérisé l'histoire d'Euratom ? On peut reprocher à la Commission d'avoir manqué de fermeté et d'imagination et surtout d'avoir fourni dès le début la base psychologique permettant d'asseoir l'idée du juste retour avec la subdivision du C.C.R. en plusieurs établissements situés dans des pays différents au lieu de l'implanter dans un seul endroit, mais il faut aussi reconnaître que la tentative de lancer une entreprise authentiquement européenne (Orgel, capable de sauver la situation en polarisant des programmes nationaux divergents, a échoué non par sa faute.

Doubles emplois, financement de projets inutiles, mécontentement général, voici les conséquences les plus flagrantes de l'application d'un juste retour qui ne trouve son fondement que dans les chiffres. Cette interprétation stricte de la notion, que l'on a appelée au début de notre étude « classique » est à condamner non seulement en vertu de son potentiel anti-communautaire mais aussi en vertu des limites évidentes qu'elle trouve dans la prétention de tout calculer. Voici, à titre d'exemple, une série de questions aptes à nous montrer dans le cas d'Euratom la réelle portée des difficultés inhérentes à l'inclusion de tous les éléments nécessaires afin de parvenir à une évaluation correcte du juste retour : « les salaires versés au personnel, les travaux d'accompagnement de la recherche (travaux de génie civil par exemple), doivent-ils être pris en compte ? Ou doit-on évaluer le juste retour à partir des dépenses « nobles » directement consacrées à la recherche ? D'autre part comment évaluer les effets multiplicateurs induits par une meilleure connaissance de recherches effectuées et des méthodes de travail utilisées dans les différents laboratoires de la Communauté ainsi que par le développement des connaissances scientifiques et du savoir-faire du personnel affecté à des tâches communautaires ? » (33).

La solution à ces problèmes aurait pu être trouvée dans l'élargissement du cadre d'action

d'Euratom à des secteurs autres que le nucléaire, en effet, n'était-il pas plus facile de rechercher l'équilibre avantages/inconvénients dans des compensations globales calculées sur un ensemble élargi des activités communautaires au lieu de le rechercher par secteur ou par projet ?

M. Marka écrivait à propos de l'inclusion dans le premier plan quadriennal d'activités à caractère non nucléaire : « Cet élément nous paraît bien être le moyen capable d'éliminer progressivement le cancer du « juste retour ». Parce que le « terrain de jeu » devient plus vaste et permettra plus facilement des compensations à travers les domaines scientifiques englobés, qu'ils soient nucléaires ou non » (34). La tendance à l'élargissement et à la diversification du domaine de la recherche a été confirmée dans les programmes successifs, mais au moment où le premier pas a été franchi (1973) il était peut-être déjà trop tard.

L'analyse à laquelle on s'est livré au cours de cette première partie de notre étude traitait de situations qui appartiennent maintenant au passé, mais le but visé, ainsi faisant, était de nous aider à mieux comprendre la réelle portée du problème du juste retour dans le contexte beaucoup plus actuel du budget général des Communautés, régi par le système des ressources propres. En effet, les difficultés rencontrées dans l'examen de la crise d'Euratom et des organisations spatiales en général ne sont pas totalement étrangères à la situation incertaine qui caractérise la vie communautaire, même si les motivations de base se situaient dans un contexte différent ; les questions qui suivent expliquent en partie la nature de ce lien. La prétention d'appliquer le juste retour comptable, appuyée directement par la publication d'un certain nombre de documents rédigés par la Commission, et les limites qui en découlent par l'impossibilité de tout quantifier, ne constituent-ils pas un thème de la plus haute actualité ?

L'étroitesse du domaine d'application de la notion n'est-elle pas une des principales raisons qui est à la base de l'impasse actuelle de la Communauté ?

La restructuration du budget au centre de nombreux débats ne répond-elle pas à la nécessité de fournir un « cadre d'action élargi » pour mieux équilibrer la balance « avantages/inconvénients » ?

C'est à ces problèmes, aux controverses qu'ils ont provoquées et aux tentatives de leur trouver une solution que le prochain thème de notre étude sera consacré.

(33) Cf. M. GOJAT, « Le financement », op. cit., p. 207.

(34) « La coopération dans la recherche dans la CEEA », op. cit., p. 38.

# LES MALENTENDUS PROVOQUÉS PAR L'ARRÊT SUR LE « CASSIS DE DIJON »

Fausto CAPELLI

de l'Université de Parme  
Avocat au Barreau de Milan

1. L'orientation de la jurisprudence, qui a été suivie par la Cour de Justice lors de l'interprétation de l'art. 30 du Traité résultant de l'arrêt Rewe : sur le « Cassis de Dijon » (1), confirmée successivement par l'arrêt Gilli : sur le vinaigre de pommes (2) et en dernier lieu par l'arrêt Kelderman : sur la composition du pain hollandais (3), a suscité sans doute des réactions favorables dans certains milieux communautaires (4), mais aussi des préoccupations dans les milieux économiques européens (5).

(1) Il s'agit de l'arrêt rendu le 20 février 1979 en l'affaire n° 120/78, publié dans *Recueil*, 1979, p. 649 et suiv.

(2) Il s'agit de l'arrêt rendu le 26 juin 1980 en l'affaire n° 788/79, publié dans *Recueil*, 1980, p. 2071 et suiv.

(3) Il s'agit de l'arrêt rendu le 19 février 1981 en l'affaire n° 130/80, inédit à l'heure actuelle.

(4) Cf. la note d'information et d'interprétation sur l'arrêt « Cassis de Dijon », rédigée par MATTERA-RICIGLIANO et publiée dans « *Rassegna di diritto e tecnica dell'alimentazione* », 1980, p. 343 ; v. en outre MATTERA-RICIGLIANO, *L'arrêt « Cassis de Dijon » : une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur*, dans *Revue du Marché commun*, 1980, p. 505 ; l'arrêt sur le « Cassis de Dijon » a également fait l'objet d'un commentaire de MILLARG, *Europarecht*, 1979, p. 417 ; v. enfin la note de MEIER sur l'arrêt n° 788/79 sur le vinaigre de pommes, dans *Europarecht*, 1981, p. 44.

(5) Cf. PICCININO, *Perplexità interpretative e conseguente esigenza di rapida integrazione legislativa di alcune norme del diritto alimentare a seguito di nuovi orientamenti comunitari*, *Rivista della Società Italiana di Scienza dell'alimentazione*, 1981, p. 80 et suiv. ; PELLEGRINO, *Ancora sul tema « Cassis de Dijon »*, *Rassegna di diritto e tecnica dell'alimentazione*, 1981, p. 40 ; ainsi que les travaux de NOVERO et ANDREIS, *Riflessioni in merito alle recenti sentenze della Corte di Giustizia in relazione agli*

C'est ainsi que se dessinent en ce moment des réactions analogues (orientées toutefois en général en sens inverse) à celles qui se sont manifestées à la suite de la jurisprudence de la Cour en matière d'applicabilité directe des directives communautaires (6).

En réalité, tout comme à propos de l'applicabilité directe des directives, on a l'impression que, même en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 30, c'est plutôt la terminologie employée par la Cour qui a eu le privilège de « faire jurisprudence », et non pas le raisonnement logique-juridique (implicite et explicite) qui est à la base des motifs des différents arrêts (7).

art. 30, 36 e 100 del Trattato di Roma et de DETTORI, *In merito alla sentenza « Cassis de Dijon »*, publiés dans *Rassegna di diritto e tecnica dell'alimentazione*, 1980, respectivement p. 331 et p. 337. En ce qui concerne les préoccupations soulevées plus précisément dans les milieux industriels, v. le texte de la communication de Ezio PIOLA, présentée lors du *Convegno nazionale su additivi alimentari oggi e domani*, organisé à Salsomaggiore au cours du mois de mai 1981 ; d'après PIOLA l'arrêt sur le « Cassis de Dijon » paraît destiné à avoir une influence négative sur la qualité et la particularité de beaucoup de produits alimentaires.

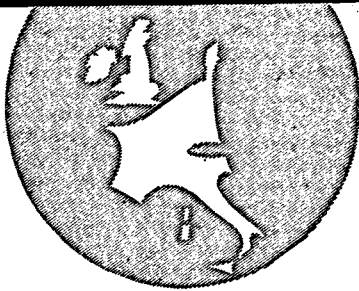
Dans le même sens la déclaration rendue conjointement par les Associations nationales française et italienne (UNIFI) des producteurs de pâtes alimentaires, en guise de commentaire sur l'arrêt sur le « Cassis de Dijon » : on y lit en particulier que l'interprétation donnée de cet arrêt « et la généralisation systématique qu'une telle décision pourrait comporter sont une source de préoccupation pour plusieurs raisons ».

(6) Il est bien connu, d'après la manière dont la Cour s'est exprimée dans les arrêts qui ont affronté le problème de l'efficacité des directives communautaires, que les spécialistes ont considéré qu'ils pouvaient en conclure que, face à certaines conditions de forme, même les directives auraient pu être considérées immédiatement applicables et être assimilées à des règlements. V. à ce propos LUZZATTO, *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Milano, 1980, p. 30 et suiv. ; A.M. DEL VECCHIO, *I problemi posti nell'ordinamento italiano dall'attuazione delle direttive*, Milano, 1979, p. 48.

En ce qui concerne la jurisprudence, après des orientations contrastantes, la Cour Constitutionnelle italienne, avec l'arrêt du 22 juillet 1976, n° 182 publié dans le *Foro Italiano*, 1976, I, 2325, avec commentaire de Monaco, est arrivée à affirmer que : *même les directives peuvent contenir des dispositions obligatoires susceptibles de produire des effets directs dans les rapports entre les Etats membres destinataires et les sujets privés*. Quant à la jurisprudence la plus récente des juges du fond, l'on peut signaler que le « Pretore » de Desio, avec le jugement en date du 15 janvier 1980, publié dans « *Diritto comunitario e degli scambi internazionali* », 1980, p. 381, reprenant intégralement les conclusions de la Cour de Justice dans l'arrêt *Ratti* (rendu en l'affaire n° 148/78, *Recueil*, 1979, p. 1629) est arrivé à considérer une disposition nationale comme modifiée par une disposition contenue dans une directive, excluant ainsi l'application de la norme nationale dans le cas d'espèce.

(7) Il est significatif que le juge P. PESCATORE, soucieux de fournir une interprétation « authentique » de la jurisprudence de la Cour de Justice en matière d'effet direct des directives communautaires, ait senti la nécessité





Il est donc probable que, comme cela s'est produit pour la jurisprudence en matière d'applicabilité directe des directives, la jurisprudence en matière d'interprétation de l'art. 30 ne demande également qu'à être mieux précisée et, s'il le faut, qu'à être bien délimitée quant à sa portée (8).

D'après nous c'est cela qui vient de se produire suite à l'arrêt récent de la Cour prononcé dans l'affaire n° 155/80 (Oebel) (9).

2. Il est bien connu que le passage de l'arrêt sur le « Cassis de Dijon », qui a attiré l'attention des spécialistes de droit européen et a suscité le plus de perplexités et de craintes dans les milieux économiques européens (10), est celui qui est contenu dans le dernier alinéa du paragraphe 14 de cet arrêt, et précisément : « qu'il n'y a donc aucun motif valable d'empêcher que des boissons alcoolisées, à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des Etats membres, soient introduites dans tout autre Etat membre sans que puisse être opposée, à l'écoulement de ces produits, une prohibition légale de commercialiser des boissons comportant un degré d'alcoolisation inférieur à la limite déterminée par la réglementation nationale » (11).

Suite à cette décision, ce qui est également bien connu, la Commission CEE, lors d'une *communication* aux Etats membres, publiée sur le J.O.C.E. (12), a affirmé que : « Tout produit importé d'un Etat membre doit être en principe admis sur le territoire de l'Etat membre importateur s'il est légalement fabriqué, c'est-à-dire s'il est conforme à la réglementation et aux procédés de fabrication loyaux et traditionnels du pays d'exportation, et commercialisé sur le territoire de ce dernier ».

En considération de l'ampleur des expressions contenues dans l'arrêt sus-mentionné et de la termi-

nologie employée, les conclusions favorables de la Commission aussi bien que les réactions et les préoccupations des milieux économiques, paraissent justifiées (13).

Si l'on veut donc évaluer d'une manière objective la portée de l'arrêt, en ce qui concerne les questions qui nous intéressent, il semble nécessaire d'encadrer l'ensemble du problème sans se détacher du cas d'espèce soumis à l'examen de la Cour ; il y a lieu de rechercher si, dans ce cas d'espèce, les critères normaux d'interprétation de l'art. 30 du Traité peuvent être considérés appliqués d'une manière correcte.

Dans le cas d'espèce, il s'agissait de la légalité d'une disposition de la République Fédérale Allemande qui interdisait à l'intérieur du territoire allemand la commercialisation de produits à base d'alcool ayant moins de 32 degrés.

Cette disposition avait été appliquée d'une manière concrète lors de l'importation, en République Fédérale Allemande, d'un lot d'un produit typique résultant de la distillation de fruits, en provenance de la France, connu sous le nom de « Cassis de Dijon », du fait que la teneur en alcool de ce produit, allant normalement de 15 à 20 degrés, était inférieure au minimum prévu par la disposition nationale sus-mentionnée (14).

Du point de vue juridique il fallait donc établir dans quelle mesure l'art. 30 du Traité pouvait être appliqué en l'espèce et, en particulier, si l'importateur pouvait invoquer ce même article en vue de faire déclarer la disposition interne allemande comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative et donc interdite par l'article 30 (15).

La question ayant été soumise à l'examen de la Cour de Justice sur requête du Tribunal allemand saisi, ce problème a été alors entièrement encadré avec clarté par l'avocat général Capotorti, dont les conclusions constituent la première tentative d'étude systématique de la notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, par rapport à une mesure indistinctement applicable aussi bien à des produits nationaux qu'à des produits importés (16).

d'écrire un article avec ce titre : « L'effet des directives communautaires : une tentative de démythification », *Recueil Dalloz Sirey*, 1980, 23<sup>es</sup> cahiers. L'emploi du mot « démythifier », de la part de Pescatore, peut signifier que les juges de la Cour s'étaient rendu compte d'avoir contribué, par leur jurisprudence, à créer le mythe de l'applicabilité immédiate des directives communautaires. Voir à ce sujet, CAPELLI, *Directives communautaires et droit pénal des Etats membres, Revue du Marché Commun*, 1980, p. 535, en particulier la note n° 19, p. 539.

(8) Ce retour à de justes proportions, en ce qui concerne l'effet des directives, est venu avec l'arrêt rendu dans l'affaire n° 102/79 (Commission contre Etat belge), *Recueil*, 1980, p. 1473 ; v. de toute manière, également les conclusions de l'avocat général REISCHL présentées dans l'affaire n° 148/78 Ratti, *Recueil*, 1979, p. 1647 et suiv. V. dans le même sens la note qui vient de paraître dans *Grundrechte*, 1981, Heft 14/15, p. 443 et suiv..

(9) L'arrêt, rendu le 14 juillet 1981, est encore inédit. L'on reviendra sur cet arrêt ci-après dans le texte.

(10) Voir les références citées ci-dessus à la note n° 5.

(11) *Recueil*, 1979, p. 664.

(12) Cf. J.O.C.E., n° C 256 du 3 octobre 1980.

(13) V. en ce qui concerne les opinions étayant l'une et l'autre thèse, les références mentionnées, respectivement, à la note 4 et à la note 5.

(14) En ce qui concerne les éléments de fait, v. la partie introductive de l'arrêt, *Recueil*, 1979, p. 651.

(15) En ce sens, en effet, s'était exprimé clairement le Tribunal allemand dans l'ordonnance de renvoi à la Cour de Justice.

(16) D'après ce que nous savons, en effet, antérieurement aux conclusions de CAPOTORTI, le problème de l'identification et de la qualification des mesures d'effet équivalent, au cas où ces mesures étaient indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, n'avait jamais été analysé d'une manière aussi approfondie et rigoureuse.



D'après l'avocat général Capotorti, pour pouvoir établir si une telle mesure indistinctement applicable est éventuellement illégitime, il faut essentiellement prendre en considération les critères prévus par l'art. 36 du Traité : du fait que l'article 36 fournit « *sans nul doute un paramètre plus solide que celui qui nous est offert par la directive 70/50* » (17).

En examinant ensuite les différents critères d'évaluation que l'on peut faire ressortir de l'art. 36, pour pouvoir s'exprimer sur le degré de légitimité de la disposition adoptée par la République Fédérale Allemande, Capotorti est de l'avis que l'on peut exclusivement considérer comme des raisons pouvant permettre aux Etats membres de déroger d'une manière valable à l'application de l'art. 30, celles qui résulteraient fondées sur la nécessité de défendre :

- a) la santé publique ;
- b) la bonne foi des consommateurs ;
- c) (éventuellement) la concurrence loyale dans le commerce (18).

En appliquant l'un après l'autre les critères d'interprétation ci-dessus au cas d'espèce concernant la légitimité de la mesure interne allemande Capotorti en arrive à exclure qu'une telle mesure puisse être justifiée par rapport à l'art. 36.

Tout d'abord, d'après l'avocat général Capotorti, une disposition imposant une interdiction absolue de commercialiser des produits à base d'alcool ayant une teneur en alcool inférieure à une certaine limite, ne peut être raisonnablement considérée comme une disposition édictée en vue de la protection de la santé publique (19).

De même une telle mesure ne peut être justifiée en tant que règle visant à la protection de la bonne foi des consommateurs, du fait qu'un tel objectif pourrait être atteint d'une manière efficace en imposant l'obligation d'indiquer clairement la teneur en alcool sur l'étiquette du produit.

La conclusion à laquelle parvient Capotorti est donc que la règle allemande incriminée doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative et donc interdite par l'art. 30 du Traité.

(17) *Recueil*, 1979, p. 672.

(18) En ce qui concerne le point (C) CAPOTORTI (cf. ses conclusions, *Recueil*, 1979, p. 672) s'exprime ainsi : « En revanche, nous doutons que la répression de la concurrence déloyale soit susceptible de justifier les dérogations à l'article 30 ; il semble douteux, à tout le moins, que la notion d'ordre public dont il est question dans l'article 36 déjà cité, puisse être étendue à ce point ».

(19) A ce sujet, CAPOTORTI, s'exprime ainsi (*Recueil*, 1979, p. 673) : « En ce qui nous concerne, nous croyons qu'offrir sur le marché une alternative de boissons moins fortes permettrait d'espérer une diminution du nombre des consommateurs de boissons plus nocives, parce qu'ayant un degré alcoolique plus élevé ».

La Cour de Justice, dans son arrêt, reprend au fond les argumentations soutenues par son avocat général, en ce qui concerne l'objet du litige, en affirmant que : « les obstacles à la circulation intra-communautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation des produits en cause doivent être acceptés dans la mesure où ces prescriptions peuvent être recon- nues comme étant *nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs* » (20).

La Cour, évaluant ensuite d'une manière objective la disposition incriminée, afin de vérifier si les motifs de dérogation sus-mentionnés peuvent s'appliquer en l'espèce, parvient elle-même à une solution négative et juge que la disposition interne allemande doit être considérée une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, prohibée donc par l'art. 30 du Traité.

Comme nous l'avons rappelé au début, la Cour, désirant donner une plus large portée à ses affirmations, et les compléter, s'exprime d'une manière générale, et considère illégitimes les obstacles découlant de dispositions nationales des Etats membres, obstacles susceptibles de restreindre la libre circulation des marchandises « *à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des Etats membres* » (21).

3. Comme nous l'avons déjà également souligné, la jurisprudence ci-dessus a été confirmée par l'arrêt du 26 juin 1980, prononcé dans l'affaire Gilli (22). En cette affaire la disposition interne incriminée interdisait de « mettre en circulation des produits contenant de l'acide acétique non dérivé de la fermentation acétique du vin ».

Le cas d'espèce concernait une procédure pénale (23) introduite devant le « Pretore » de Bolzano à l'égard de deux commerçants qui avaient mis en vente en Italie du vinaigre de pommes (et donc non pas de vin) importé d'Allemagne. Il s'agissait donc également en ce cas d'une disposition interne indistinctement applicable aux produits nationaux et à des produits importés, et dont la légitimité devait être évaluée au sens de l'art. 30 du Traité. Au cours de la procédure par-devant la Cour de Justice, l'avocat général Capotorti a soutenu à nouveau les argumentations déjà reprises par la Cour dans l'arrêt précédent sur le « Cassis de Dijon ».

(20) Cf. par. n° 8, deuxième alinéa, de l'arrêt, dans *Recueil*, 1979, p. 662.

(21) Le dispositif de l'arrêt se réfère à la même condition qui est mentionnée dans le texte.

(22) L'affaire porte le n° 788/79 et l'arrêt relatif est publié dans *Recueil*, 1980, p. 2071.

(23) Cf. *Recueil*, 1980, p. 2077, par. 1.



Même dans cette affaire, d'après Capotorti, la mesure incriminée ne pouvait être justifiée par des raisons relatives à la protection de la santé publique, compte-tenu du fait que le vinaigre de pommes (tout comme le vinaigre de vin) ne provoquait aucun dommage du point de vue sanitaire. De même, aucune justification ne pouvait être invoquée du point de vue de la bonne foi du consommateur, du fait qu'il était évidemment possible de faire connaître au consommateur la différence des matières premières utilisées pour la production du vinaigre, en adoptant un jeu d'étiquettes appropriées. En dernier lieu aucune condition ne semblait exister en vue de l'application de la dernière dérogation possible (au sens de l'art 36), quant à la concurrence loyale dans le commerce (24). A son tour la Cour de Justice n'a eu aucune difficulté à confirmer sa jurisprudence précédente, affirmant que la mesure incriminée constituait une mesure d'effet équivalent interdite par l'art. 30 du Traité.

4. La même orientation a été suivie par la Cour dans l'arrêt *Kelderman*, relatif à la composition du pain selon la loi néerlandaise (25).

En l'espèce il s'agissait d'évaluer la légitimité, au sens de l'art. 30 du Traité, d'une disposition néerlandaise obligeant à respecter, dans la fabrication du pain, des limitations maxima et minima relatives à la quantité de matière sèche contenue dans ce produit. Dans ce cas également il s'agissait de vérifier si une disposition interne, applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, pouvait être considérée une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative (et donc défendue par l'art. 30), dans la mesure où elle interdisait, en fait, l'importation dans les Pays-Bas, d'un produit légalement fabriqué dans un autre Pays du marché commun, parce que ce produit ne possédait pas les caractéristiques obligatoires prévues par la législation nationale du Pays importateur. Même si dans ce cas d'espèce les questions de fait étaient plus complexes que celles prises en considération dans les arrêts sus-mentionnés, compte-tenu par exemple des doutes existant quant à la possibilité de qualifier le produit incriminé (brioches : fabriquées en France) comme assujetti à la discipline prévue pour le pain ou bien à une autre discipline, la Cour a réglé ce point de droit en appliquant les mêmes critères que nous avons examinés dans les arrêts précédents (26).

(24) Cf., quant à l'absence de motifs de dérogations, les conclusions de CAPOTORTI, *Recueil*, 1980, p. 2080 et suiv.

(25) L'arrêt, rendu le 19 février 1981, dans l'affaire n° 130/80, est à l'heure actuelle encore inédit.

(26) Les trois arrêts, auxquels l'on se réfère dans le texte, ont confirmé, comme condition, que le produit pris en considération doit être légalement fabriqué et mis en vente dans l'un des Pays membres.

Encore une fois, donc, c'est la constatation de l'absence de raisons effectives concernant la protection de la santé publique, de la bonne foi des consommateurs et de la concurrence loyale dans les rapports commerciaux qui a été déterminante.

Par conséquent la formule que la Cour a employée dans le paragraphe n° 15 de cet arrêt confirme sa jurisprudence précédente, c'est-à-dire que : « L'obstacle opposé à la commercialisation, aux Pays-Bas, de pain légalement produit et commercialisé dans un autre Etat membre n'est justifié par aucun motif d'intérêt général et que dès lors l'application, au pain importé, de la législation nationale en la matière constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative prohibée par l'article 30 du traité » (27).

5. Si nous partons des constatations ci-dessus pour procéder à une évaluation générale et systématique des arrêts examinés concernant la portée de l'art. 30 du Traité, nous considérons que cette évaluation n'est guère possible sans prendre en considération la jurisprudence complète prononcée en matière de liberté de circulation des marchandises ; ce qui permet, entre autre, de cerner d'une manière plus organique l'ensemble de cette matière complexe.

Des références explicites à certains arrêts particuliers concernant notre recherche seront faites au fur et à mesure que dans l'exposé l'on arrivera aux points sur lesquels l'impact de la jurisprudence relative paraîtra important.

5.1. Le problème qui pose objectivement des difficultés aux spécialistes de droit européen est celui de la recherche et de la qualification des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, lorsque de telles mesures sont indistinctement appliquées aussi bien à des produits nationaux qu'à des produits importés (ou exportés).

5.2. Ces difficultés d'interprétation, par contre, ne subsistent pas dans les cas pour lesquels les mesures d'effet équivalent devraient s'appliquer exclusivement à l'égard des produits importés (ou exportés).

Dans ces cas, en effet, la solution du problème d'interprétation peut être dégagée sans doute de la jurisprudence parallèle prononcée en matière de taxes d'effet équivalent aux droits de douanes, dont la notion a été précisée par la Cour d'une manière constante (28).

(27) Il s'agit du par. n° 15 de l'arrêt cité, dans le texte photocopié que les services de la Cour de justice ont diffusé.

(28) Ce point sera étudié d'une manière plus approfondie ci-après dans le texte.

5.3. Placées sur un plan intermédiaire entre les mesures indistinctement applicables d'une part, et les mesures applicables exclusivement aux produits importés (ou exportés), d'autre part, l'on trouve certaines mesures que nous voudrions dénommer « neutres ou indifférentes », pour la détermination desquelles (29) des recherches particulières sont nécessaires.

La mesure nationale *neutre ou indifférente*, qui peut se manifester finalement comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, est à notre avis celle qui, bien que ne s'appliquant pas manifestement et explicitement aux seuls produits importés (ou exportés) ne pourrait pas être de toute façon considérée indistinctement applicable, par rapport à la liberté de circulation des marchandises, visée par l'art. 30 du Traité : même aussi en raison du fait que cette disposition n'a pas été édictée en vue de résoudre des problèmes posés par les échanges commerciaux, les objectifs visés étant de nature différente.

Les dispositions des législations nationales en matière de propriété industrielle, par exemple, qui reconnaissent au titulaire d'une marque ou d'un brevet le droit de protéger son propre territoire exclusif à l'égard des importations non autorisées, peuvent être considérées, d'après nous, comme des mesures *neutres* destinées à être classées comme des mesures d'effet équivalent, étant à même de provoquer des restrictions seulement à la libre circulation des produits importés (30).

6. Après avoir ainsi rapidement et sommairement exposé les types de dispositions que l'on peut classer parmi les mesures d'effet équivalent, au sens de l'art. 30 du Traité, venons à l'analyse systématique que nous avons annoncée au début du paragraphe précédent, en commençant par examiner la position de la Commission CEE.

7. La Commission CEE a toujours adopté une attitude très prudente en interprétant l'art. 30 du Traité (31). Une position nette a été adoptée exclusivement quant aux mesures restrictives applicables seulement à l'égard des produits importés.

Cette attitude ressort clairement des Rapports généraux sur l'activité de la Communauté (32), des

(29) Cf. à ce sujet, CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, Milano, 1981, p. 346 et suiv.

(30) V. CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, cit. pp. 347 et 348.

(31) Cf. WAELBROECK, *Les réglementations de prix et le droit communautaire*, Bruxelles, 1975, pp. 16-25.

(32) Cf., par exemple, le *Premier Rapport*, année 1967, point n° 22, p. 43, ainsi que le *Sixième Rapport*, année 1972, n° 588, p. 414.

réponses aux questions parlementaires (33) des travaux mêmes des juristes-experts de la Commission (34).

Cette position est en dernier lieu *codifiée* dans la directive n° 70/50 (35) qui confirme l'orientation qui a toujours été suivie par la Commission.

En ce qui concerne les mesures indistinctement applicables, la Commission s'est bornée à qualifier, sur la base de l'art. 3 de la directive n° 70/50, comme disposition d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, seulement les dispositions nationales qui résulteraient *disproportionnées* par rapport à l'objectif poursuivi par l'Etat membre considéré, ou bien même qui provoqueraient *d'inutiles préjudices* à la liberté de commerce (ce qui pourrait être le cas si le même objectif pouvait être atteint par d'autres moyens comportant moins de difficultés pour les échanges commerciaux).

Cette prudence, qui a caractérisé la position de la Commission lors de l'interprétation de l'art. 30 en matière de mesures indistinctement applicables, n'a été abandonnée que lors de l'affaire *Galli*, plaidée devant la Cour de Justice vers la fin de 1974 (36). De la position tenue dans cette affaire, en effet, il ressort que la Commission n'a pas exclu pour la première fois qu'une disposition indistinctement applicable puisse être considérée comme contrastant avec l'art. 30, même au cas où elle ne serait pas disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis (37).

En fait la Commission a été obligée de tenir cette attitude pour des raisons économiques et politiques : surtout en vue d'éviter que la Cour n'en vint à résoudre l'affaire *Galli*, en affirmant le principe de la séparation des compétences entre la Communauté et les Etats membres en matière de détermination des prix des produits agricoles (38).

(33) Cf., par exemple, les réponses données à deux questions de DERINGER, et précisément la n° 118/1966, publiée dans le *J.O.C.E.* du 28 mars 1967, p. 901 et la n° 64/1967, publiée dans le *J.O.C.E.* n° 169, du 26 juillet 1976, p. 11.

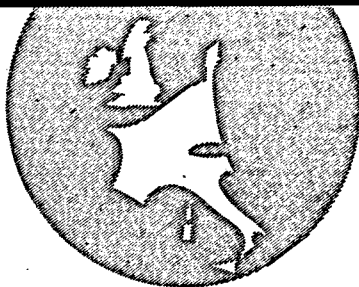
(34) V. les travaux de BERAUD, Les mesures d'effet équivalant au sens des art. 30 et suiv. du Traité de Rome, *Rev. Tr. Dr. Eur.*, 1968, p. 289 ; de DONA-VISCARDINI, Les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives *Revue du Marché Commun*, 1973, p. 224 ; et de EHLER-MANN, Die Bedeutung des Art. 36 EWGV für die Freiheit des Warenverkehrs, in *Europarecht*, 1973, pp. 1-5.

(35) La directive, édictée le 22 décembre 1970, a été publiée dans le *J.O.C.E.* L. 13 du 19 janvier 1970.

(36) L'arrêt relatif a été rendu dans l'affaire n° 31/74, et publié dans *Recueil*, 1975, p. 47 et suiv.

(37) V. la position de la Commission telle qu'elle résulte de l'arrêt *GALLI*, *Recueil*, 1975, p. 53.

(38) V. sur ce point CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, cit. p. 302 et suiv. La thèse soutenue dans le texte est confirmée par la position adoptée par la Commission au cours de l'affaire *Tasca* (n° 65/75,



Bien qu'elle ait été contrainte par des nécessités d'ordre politique, il est un fait que la Commission a abandonné sa position initiale rigoureuse dans l'interprétation de l'art. 30 du Traité.

8. Si l'on en vient à l'étude de la jurisprudence communautaire, il faut reconnaître que dès le premier arrêt (39) où elle a dû affronter la notion de mesure d'effet équivalent, la Cour a montré clairement son intention de dépasser les limites inspirées par un excès de prudence que la Commission avait fixées dans la directive n° 70/50 (40). Dans cet important arrêt, en effet, la Cour de Justice n'a eu aucune difficulté à considérer, comme mesure d'effet équivalent, une disposition nationale justifiée sur la base de la directive n° 70/50, du fait que la mesure déterminait des effets restrictifs à l'égard exclusivement des produits importés, réservant donc à ces derniers un traitement discriminatoire par rapport aux produits nationaux (41). Cette même orientation a été suivie dans des arrêts successifs prononcés à propos de dispositions autres qu'en matière de formalités douanières (42), aussi en matière de certificats d'origine (43), de contrôles

*Recueil*, 1976, p. 291) et dans les affaires réunies *Sadam* (nos 88-90/75, *Recueil*, 1976, p. 323) ; V. sur ce point spécifique l'arrêt *Tasca*, *Recueil*, 1976, p. 298, ainsi que les observations de MAESTRIPIERI. *Le discipline nazionali dei prezzi dei prodotti agricoli nella CEE*, dans les « *Studi in onore di Riccardo Monaco* », Milan, 1977, p. 400.

(39) Il s'agit de l'arrêt rendu dans les affaires réunies nos 51-54/71 (*International Fruit Company*) publié dans *Recueil*, 1971, p. 1107.

(40) En fait, dans cet arrêt, la Commission a soutenu la thèse d'après laquelle les formalités douanières consistant en la demande et en l'obtention de licences d'importation ou d'exportation, pourvu que l'autorisation soit immédiate et automatique, n'auraient pas dû être considérées des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives dans les échanges intracommunautaires.

(41) D'après la Cour, toutes les mesures introduites par les réglementations nationales, destinées à avoir une influence, ne serait-ce que d'une manière formelle, sur les mécanismes des échanges intracommunautaires (comme la mesure concernant la licence d'importation qui provoque des effets seulement sur le produit importé, ou bien, en cas de licence d'exportation, sur le produit exporté et non pas sur le produit vendu sur le marché intérieur), doivent être considérées comme des mesures d'effet équivalent, défendues par les art. 30 et 34 du Traité.

(42) V., par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire n° 41/76 (*DONKERWOLCKE*), publié dans *Recueil*, 1976, p. 1921, et, avec un commentaire de SCHMIDT, dans *Europarecht*, 1977, p. 263 ; ainsi que l'arrêt rendu dans l'affaire n° 68/76 (Commission, France) relative au « visa » obligatoire des autorités douanières françaises au moment de l'exportation de pommes de terre vers les autres Etats membres, publié dans *Recueil*, 1977, p. 515.

(43) Cf., par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire n° 8/74 (*Dassonville*), *Recueil*, 1974, p. 837 et suiv. Sur l'interprétation de cet arrêt v. CAPELLI, *Controllo dei prezzi*, etc., cit. p. 330 et suiv.

de qualité (44) et de contrôles sanitaires (45). Au cours de la première affaire rappelée ci-dessus (*International Fruit Company*), l'on s'est référé d'une manière explicite aux analogies existant entre la notion de mesure d'effet équivalent et celle de taxes d'effet équivalent que nous avons déjà signalées. Des conclusions de l'avocat général Roemer, présentées en cette affaire, il ressort en fait que lorsque les dispositions d'effet équivalent à des restrictions quantitatives sont appliquées exclusivement aux produits importés (ou exportés) on peut leur appliquer par analogie la jurisprudence élaborée en matière de taxes d'effet équivalent (étant donné que l'établissement d'un parallèle entre les deux notions apparaît pleinement justifié) (46).

Nous considérons qu'il faut parvenir à une conclusion différente lorsque la disposition n'apparaît pas exclusivement applicable au produit importé (ou exporté), mais elle est en effet également appliquée au produit national. En ce cas, pour pouvoir l'identifier en tant que telle, il faudrait y appliquer par analogie la jurisprudence élaborée en matière de discrimination fiscale au sens de l'art. 95 du Traité, ou bien plutôt il faudrait y appliquer les critères dérivant de l'arrêt prononcé dans les affaires réunies nos 2 et 3/69 (*Sociaal Fonds Diamantarbeiders*) dans lequel la Cour a affirmé, précisant le domaine d'application de l'art. 95, que « la notion de taxe d'effet équivalent ne comprend pas les impositions frappant de la même manière, à l'inté-

(44) Cf., par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire n° 63/64 (*Cadsky/ICE*), *Recueil*, 1975, p. 281. V. en outre l'arrêt rendu dans l'affaire n° 53/76 (*Bouhelier*), *Recueil*, 1977, p. 197, relative à la légitimité des contrôles de qualité sur les exportations de montres spéciales de la France. En cet arrêt la Cour précise « qu'en effet, les normes de qualité obligatoirement exigées ne s'appliquant qu'aux produits destinés à l'exportation et ne s'imposant pas aux produits commercialisés à l'intérieur de l'Etat membre, il en résulte une discrimination arbitraire entre ces produits, constitutive d'une entrave aux échanges intracommunautaires régis par l'article 34 du Traité » (Cf. par. n° 15 de l'arrêt, *Recueil*, 1977, p. 204).

(45) Cf., par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire n° 4/75 (*Rewe*) relative aux contrôles phytosanitaires, publié dans *Recueil*, 1975, p. 843. Le par. 4 de cet arrêt précise « qu'il ressort des questions posées que les contrôles phytosanitaires dont il s'agit ne portent que sur les importations de produits végétaux, les produits nationaux similaires, tels que les pommes, n'étant pas obligatoirement soumis à des contrôles comparables, aux fins de leur mise en circulation ». V. également, dans le même sens, les arrêts rendus dans l'affaire n° 104/75 (*de Peijper*), *Recueil*, 1976, p. 613, spéc. p. 634 ; l'arrêt rendu dans l'affaire n° 35/76 (*Simmenthal*), *Recueil*, 1976, p. 1884 et enfin l'arrêt rendu dans l'affaire n° 251/78 (*Denkavit*), *Recueil*, 1979, p. 3369.

(46) L'avocat général Roemer précise en effet dans ses conclusions (*Recueil*, 1971, p. 1124) que : « la notion de mesures d'effet équivalent constitue le complément nécessaire de celle de restrictions quantitatives à l'importation » et que : « les principes dégagés en matière de taxes d'effet équivalent à celui des droits de douane (...) fournissent des indications précieuses pour établir sa définition ».

rieur de l'Etat, les produits nationaux similaires ou comparables, ou entrant tout au moins, en l'absence de tels produits, dans le cadre d'une imposition intérieure générale, ou ayant pour but de compenser, dans les limites prévues par le Traité, de telles impositions intérieures » (47).

Des considérations ci-dessus l'on peut tirer d'utiles éléments pour parvenir à identifier la mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, et à en donner la définition.

En fait, de la jurisprudence élaborée en matière de taxes d'effet équivalent, il ressort que dans ces taxes l'élément de contraste avec le système du Traité vient de leur nature même de charges touchant d'une manière exclusive les produits au moment de leur importation (ou de leur exportation) sans viser les produits nationaux correspondants. Par conséquent il paraît suffisant de constater leur existence, pour parvenir à les identifier et à les qualifier comme des taxes d'effet équivalent. A leur égard, en effet, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen minutieux des raisons de leur institution ou des effets produits pour pouvoir les identifier, étant donné qu'il s'agit de charges applicables aux produits exclusivement à l'importation (ou à l'exportation) en raison du passage de la frontière (v. arrêt un 2 et 3/69) ; il suffit donc de constater leur existence pour pouvoir les considérer des taxes d'effet équivalent aux droits de douanes (48).

L'on parvient par contre à une autre conclusion, ainsi que nous l'avons constaté, lorsque l'on se trouve face à des taxes ou impôts touchant en même temps les produits nationaux aussi bien que les produits importés (ou exportés). En ce cas il ne suffit pas de constater leur existence, pour pouvoir les considérer contrastant avec le droit communautaire, comme en effet cela arrive — nous venons de le voir — pour les taxes d'effet équivalent.

Dans ce cas, par contre, il faut vérifier avant tout la nature des charges appliquées et examiner ensuite les effets qu'elles produisent, pour pouvoir parvenir à affirmer éventuellement qu'elles sont incompatibles avec le système du Traité. Et puisque ces recherches doivent être faites en tenant compte de la discipline prévue par l'art. 95 du Traité, il est évident que les paramètres de référence devront être ceux qui sont indiqués par cet article : c'est-à-dire l'effet discriminatoire éventuel produit par les

charges et le but protectionniste poursuivi par l'Etat membre qui les applique (49).

En ce cas, donc, le jugement sur la légitimité des charges appliquées aux produits nationaux et aux produits importés (ou exportés) représente le résultat final d'une recherche approfondie qui doit tenir compte même des éléments de nature politique et de nature économique, ce qui a été reconnu par la jurisprudence de la Cour de Justice (50).

9. Si l'on veut à présent établir un parallèle avec les mesures d'effet équivalent, nous nous rendons compte qu'au-delà des cas bien précis dans lesquels la disposition interne s'applique exclusivement aux produits importés (ou exportés), sans toucher les produits nationaux correspondants, dans tous les autres cas, au contraire, l'on se trouve face à des situations beaucoup plus complexes, dans lesquelles il faut fréquemment se référer à la nature de la mesure incriminée et aux effets déterminés par cette mesure (51).

9.1. Quand en effet on se trouve face à des mesures que l'on peut définir *neutres ou indifférentes*, dans le sens éclairci ci-dessus (c'est-à-dire qu'elles ne se proposent pas d'avoir une influence, parfois d'une façon manifeste, parfois d'une façon apparente, sur les échanges commerciaux) on se rend compte que dans certains cas, ces mesures déterminent des effets seulement à l'égard des produits importés (ou exportés), tandis que dans d'autres cas, tout en produisant des effets aussi bien à l'égard des produits nationaux que des produits importés (ou exportés), elles finissent par porter préjudice seulement à ces derniers (52). Par conséquent, lorsque l'on est en présence d'une disposition manifestement ou apparemment neutre,

(50) Cf. BERLIN, Portée des dispositions fiscales du Traité de Rome et harmonisation des fiscalités indirectes, *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1980, p. 460.

(51) Dans un arrêt récent, rendu le 17 juin 1981, encore inédit, dans l'affaire n° 113/80 (Commission/Irlande), la Cour a de toute manière jugé bon d'analyser et de souligner la nature et les effets produits par une mesure interne irlandaise, avant de la qualifier comme mesure d'effet équivalent, même si cette mesure résultait applicable exclusivement aux produits importés. D'après la thèse que nous soutenons dans le texte, un tel examen aurait pu être certainement évité, étant donné que la Cour avait reconnu que la mesure incriminée n'était applicable qu'aux produits importés. Le paragraphe n° 17 de cet arrêt (texte photocopié) précise en effet : « Ainsi, en subordonnant l'accès au marché national de ces produits importés des autres Etats membres à la condition de l'apposition d'une mention d'origine qui n'est pas exigée pour les produits nationaux, il apparaît de manière non contestable que les dispositions prévues aux arrêtés incriminés constituent une mesure discriminatoire. » (V. pour d'autres considérations sur cet arrêt, ci-après la note n° 83).

(52) V. sur ce point, CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, cit., p. 251 et suiv.

(47) Cf. les par. n°s 20-21 de l'arrêt cité, *Recueil*, 1969, p. 222.

(48) V. sur ce point, pour de plus amples développements, CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, etc., cit. pp. 339-340.

(49) Sur la portée de l'art. 95 du Traité, v. TIZZANO, *Sul divieto di discriminazioni fiscali nella CEE*, *Foro Italiano*, 1976, IV, 318.



dans le sens que nous avons précisé ci-dessus, ou, mieux encore, lorsque l'on constate que les effets déterminés par la disposition se produisent simplement à l'égard des produits importés (ou exportés), ou lorsque l'on constate que les effets, tout en se produisant à l'égard des produits nationaux aussi bien qu'importés (ou exportés), ne portent préjudice qu'à ces derniers, on peut qualifier sans faute la disposition comme disposition d'effet équivalent, étant à même de provoquer des restrictions dans le commerce intracommunautaire « directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement » (53). Même si l'on doit procéder, donc, à une analyse plus approfondie de celle qui paraît nécessaire pour identifier les taxes d'effet équivalent, étant donné la nature différente de ces dispositions par rapport aux dispositions en matière de taxes (54), l'on en arrive également à la même conclusion, puisque l'on constate que les effets provoqués par les mesures ne touchent au fond que les produits importés (ou exportés) ou bien que, si les produits nationaux aussi bien que les produits importés (ou exportés) sont touchés, seulement ces derniers subissent un préjudice.

9.2. Le problème se complique encore plus, par contre, lorsque l'on se trouve face à des mesures indistinctement applicables, c'est-à-dire à des dispositions qui touchent au même moment les produits nationaux et les produits importés (ou exportés) produisant, tant sur le plan juridique que sur le plan économique, les mêmes effets à l'égard des deux catégories.

En ce cas leur identification requiert, comme nous l'avons souligné, une analyse plus approfondie, puisqu'il faut examiner, en plus des effets produits par la disposition, la nature de cette même disposition et les motifs qui ont inspiré l'Etat lui-même lors de son adoption.

En ce cas on retrouve la même situation que celle qui se vérifie en cas de taxes déterminant des discriminations fiscales, par rapport à l'art. 95 du Traité. Le problème qui se pose alors est celui d'établir si l'identification des dispositions contrastant avec l'art. 30, au cas où elles s'appliqueraient sans distinction à tous les produits, doit avoir lieu en se référant à l'art. 36 du Traité interprété selon des critères analogues aux critères interprétatifs de l'art. 95.

10. Si nous passons à une critique des arrêts de la Cour de Justice rendus en matière de disposi-

(53) Ce passage est tiré de l'arrêt rendu dans l'affaire *Dassonville*, cité ci-dessus à la note n° 43.

(54) L'élément principal de différenciation nous paraît être le suivant : dans les taxes d'effet équivalent il y a toujours une obligation pécuniaire, un paiement devant être effectué, correspondant à la charge imposée, qui facilite l'identification de la taxe d'effet équivalent, même comme preuve de son existence.

tions d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, sans être ni des mesures applicables exclusivement aux produits importés (ou exportés), ni des mesures indistinctement applicables, il nous faut admettre qu'en ce qui concerne les dispositions *neutres ou indifférentes*, la jurisprudence communautaire a réussi à résoudre des cas d'espèce à première vue particulièrement complexes.

Si nous considérons comme un exemple de disposition *manifestement neutre* la disposition relative à la protection du territoire exclusif, découlant des législations nationales en matière de propriété industrielle ayant comme objectif fondamental la sauvegarde des droits relatifs à la création intellectuelle (visant à la sauvegarde d'intérêts universellement considérés dignes de protection), on peut en conclure sans hésitation que cette disposition a été à juste titre considérée comme ayant un effet équivalent à des restrictions quantitatives (55). En effet, tout en ayant comme objectif fondamental celui de permettre au titulaire d'une marque ou d'un brevet de protéger ses droits dans le territoire d'exclusivité, cette disposition ne produit d'effets qu'à l'égard des produits importés, prévoyant une restriction à la libre circulation seulement des marchandises en provenance des autres Etats membres, limitant par exemple les importations parallèles, sans toucher, toutefois, pour d'évidentes raisons, les produits nationaux correspondants qui peuvent être librement mis en commerce à l'intérieur du territoire d'exclusivité (56). En ce cas, donc, la disposition nationale est susceptible de produire « directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement » des effets restrictifs seulement à l'égard des produits importés (57). L'on parvient à des conclusions analogues si l'on se penche sur les dispositions apparemment neutres dans le sens indiqué ci-dessus.

Les dispositions définies ci-dessus comme *apparemment neutres* (en ce qui concerne, bien entendu, le problème de la libre circulation des marchandises) sont celles qui, bien que n'opérant aucune distinction entre les produits en raison de leur pro-

(55) Cf. MARCHINI-CAMIA, *Esercizio dei diritti della proprietà industriale e tutela della libertà di concorrenza nella CEE, Diritto degli scambi internazionali*, 1971, p. 463 ; v. également JOHANNES, *La proprietà industriale et le droit d'auteur dans le droit des Communautés européennes*, *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1973, p. 369.

(56) V. en plus des auteurs cités dans la note précédente (n° 55) également FLORIDIA, *Il conflitto fra la disciplina comunitaria della concorrenza e la normativa nazionale di marchio nella giurisprudenza comunitaria, Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1980, p. 193 ; v. en dernier lieu, ALEXANDER, *Propriété industrielle et concurrence*, *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 604.

(57) Reprenant encore une fois l'expression employée par la Cour dans l'arrêt *Dassonville*, cité ci-dessus à la note n° 43.



venance, finissent par déterminer un préjudice seulement à l'égard des produits importés.

Parmi ces dispositions nous considérons qu'il y a lieu de classer les mesures relatives aux « *dénominations de qualité* » des produits, sans rapport avec l'origine géographique des produits eux-mêmes.

L'arrêt le plus important de la Cour de Justice en cette matière nous paraît être l'arrêt rendu dans l'affaire n° 12/74 contre l'Allemagne, relatif à la dénomination « *Sekt* » et « *Weinbrand* » (59). Cette dénomination, réservée par la législation nationale à des produits ayant des caractéristiques déterminées, ne pouvait être étendue aux produits importés. La mesure était donc neutre, mais seulement apparemment neutre puisqu'elle provoquait des effets restrictifs préjudiciables à l'égard seulement des produits importés. Par conséquent la Cour de Justice a considéré la disposition allemande contrastant avec l'art. 30 du Traité (60).

11. Venons-en aux arrêts de la Cour de Justice prononcés en matière de mesures indistinctement applicables. Le premier de ces arrêts est celui qui a été prononcé dans l'affaire *Sacchi/Telebiella* (61). Toutefois cet arrêt, compte tenu de la complexité de la matière traitée, ne peut donner des indications suffisamment précises et exhaustives sur l'orientation suivie par la Cour sur ce point (62). Un autre arrêt dans lequel la Cour a eu occasion de se prononcer, sans suivre toutefois une orientation précise, est l'arrêt *Simmenthal* (63). Par contre, les arrêts dans lesquels la Cour a pu exprimer largement sa pensée sont ceux que nous avons déjà mentionnés au début, relatifs au « *Cassis de Dijon* », au vinaigre de pommes et à la composition du pain fabriqué aux Pays-Bas ; on peut y ajouter l'arrêt récemment rendu dans l'affaire *Oebel*, déjà cité (64).

(58) V., sur ce point, CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, cit. p. 349 et suiv.

(59) L'arrêt a été publié dans *Recueil*, 1975, p. 181.

(60) La Cour, dans l'arrêt, se réfère explicitement à l'art. 2, n° 3, lettre (s), de la directive de la Commission du 22 décembre 1969, n° 70/50, applicable expressément dans le cas d'espèce.

(61) L'affaire porte le n° 155/73 et l'arrêt relatif a été publié au *Recueil*, 1974, p. 409.

(62) La Cour n'exclut pourtant pas le bien-fondé de la distinction opérée par la directive n° 70/50 entre mesures applicables seulement à l'égard des produits importés et mesures applicables indistinctement aux produits importés et aux produits nationaux. En effet, mentionnant expressément l'art. 3 de la directive, la Cour rappelle que les mesures dont « *les effets restrictifs sont hors de proportion avec le but poursuivi* » pourront être considérées comme des mesures d'effet équivalent (cf. par. n° 8 de l'arrêt, *Recueil*, 1974, p. 427).

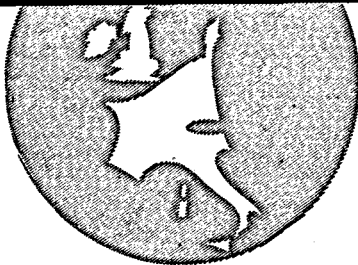
(63) Rendu en l'affaire n° 35/76 et publié dans *Recueil*, 1976, p. 1871.

(64) Une confirmation de certains principes affirmés dans les arrêts mentionnés dans le texte peut être retirée indirectement de l'arrêt rendu le 7 avril 1981, dans l'affaire n° 132/80 (*United/Foods*) sur le contrôle sanitaire du poisson. Des confirmations ultérieures peuvent être également tirées de l'arrêt du 16 décembre 1980 rendu dans l'affaire n° 27/80 (*Fietje*) inédit, concernant la dénomination obligatoire imposée aux Pays-Bas pour la vente de boissons à base d'alcool. Dans ce cas d'espèce il ne s'agissait pas, en réalité, de vérifier la composition ou la qualité du produit mis en vente, mais plutôt la conformité de la dénomination du produit importé par rapport à la loi néerlandaise, prévoyant obligatoirement une dénomination spécifique pour certains produits à base d'alcool, parmi lesquels l'on pouvait ranger le produit importé.

En l'espèce, l'étiquette du produit importé de la République Fédérale Allemande, tout en indiquant la teneur en alcool, ne contenait pas le mot « *likeur* », considéré obligatoire par la disposition néerlandaise. Ce cas d'espèce, sans présenter toutes les caractéristiques des différentes affaires mentionnées dans le texte, a trouvé une solution conforme, au fond, à celle qui a été adoptée dans les autres cas.

Le problème fondamental évoqué dans cette affaire était constitué par la nécessité de protéger le consommateur, qui devait être à même de savoir qu'achetant le produit importé, il aurait reçu une boisson à base d'alcool d'une certaine gradation et ayant certaines caractéristiques. Il s'agissait donc essentiellement de protéger l'intérêt « *commercial* » du consommateur (intérêt consistant en la possibilité d'acheter un produit en toute connaissance de ses caractéristiques intrinsèques) et non pas l'intérêt « *sanitaire* », ni même d'assurer la protection de la santé publique en général, qui en l'espèce n'entrait même pas en ligne de compte. La différence par rapport au cas d'espèce du « *Cassis de Dijon* », du « *vinaigre de pommes* », etc. est donc évidente. Dans ces cas d'espèce, en effet, il existait une interdiction, introduite par la mesure nationale, relative à la possibilité d'importer le produit en tant que tel, à cause de sa composition, et cela indépendamment des indications mentionnées sur l'étiquette de la confection.

Par contre, dans le cas d'espèce que nous étudions ici, il n'y avait aucune interdiction à l'importation du produit en tant que tel : il existait simplement une obligation d'employer une dénomination spécifique pour le cas de l'importation, aux Pays-Bas, de ce produit. La décision relative à l'affaire étudiée ici a donc été en partie motivée différemment par rapport aux autres affaires, justement parce que la disposition nationale n'interdisait et ne restreignait même pas l'importation du produit, pris en tant que tel, mais en limitait la circulation exclusivement par rapport à la manière dont il était présenté sur le marché. En effet, selon la loi nationale, il suffisait de modifier la présentation du produit, et en particulier d'ajouter sur l'étiquette la dénomination requise pour permettre au produit lui-même d'être librement admis sur le marché néerlandais. L'infraction à la réglementation communautaire, et en particulier au principe de la libre circulation des marchandises, était donc moins grave dans le cas d'espèce, bien que plus subtile : en effet, pour tourner l'obstacle posé par la loi, il fallait une modification de l'étiquette du produit, ce qui pouvait résulter hors de proportion par rapport à l'objectif à atteindre (c'est-à-dire la protection du droit du consommateur à l'information). Ce qui, en effet, pouvait être obtenu exclusivement en employant les indications prévues par la loi du pays importateur. La Cour, dans ce cas, a adopté une solution à la manière de Salomon. Elle a affirmé, d'une manière générale, l'incompatibilité de dispositions du type sus-mentionné, au cas où les indications résultant de l'étiquette originale du produit importé pouvaient être suffisantes pour éviter



A ce point, après avoir encadré l'ensemble du problème et examiné les analogies existant entre la réglementation relative, d'une part, aux taxes d'effet équivalent et aux discriminations fiscales, et, d'autre part, aux mesures d'effet équivalent, nous pouvons passer à une analyse critique de la jurisprudence de la Cour et des conclusions auxquelles la Commission est parvenue dans la *communication* sus-mentionnée (65).

11.1 Comme nous avons vu dans les arrêts mentionnés au début de cet article, la Cour de Justice, suivant au fond les indications de l'avocat général Capotorti, a retenu, comme paramètres de référence pour évaluer la légitimité d'une disposition nationale, ceux que l'on peut tirer de l'art. 36 première partie du Traité et, en particulier, en ce qui concerne les aspects qui nous intéressent ici, les critères relatifs à la protection de la santé publique, de la bonne foi des consommateurs et de la concurrence loyale dans les rapports commerciaux.

De cette jurisprudence l'on a tiré comme conclusion ce qui est affirmé dans la *communication* de la Commission que nous avons plusieurs fois citée ; c'est-à-dire que, si la mesure nationale ne pouvait être considérée justifiée par rapport aux critères sus-mentionnés (de l'art. 36), cette mesure devrait être considérée d'effet équivalent à des restrictions quantitatives et donc défendues par l'art. 30. D'après cette thèse l'on considère donc indispensable que la Cour procède à une *analyse de caractère négatif* : c'est-à-dire dans le but de vérifier l'inexistence d'une justification juridique, en faveur de la mesure incriminée, par rapport aux motifs de dérogation dont fait état l'art. 36, première partie (66).

En d'autres termes, la qualification de disposition d'effet équivalent et donc son identification comme disposition illégitime découlerait de l'absence d'une justification au sens de la première partie de l'art. 36 : et donc la réponse négative à la question relative à l'existence d'une telle justification comporterait automatiquement la déclaration d'incompatibilité de la mesure incriminée avec le système du Traité, et plus précisément avec la disposition de l'art. 30. Cette thèse présente l'inconvénient de ne pas tenir compte d'un élément essentiel, nécessaire pour compléter le raisonnement juridique qui est à la base de l'interprétation de l'art. 36. C'est-à-dire que c'est l'art. 36 lui-même qui établit, dans sa

deuxième partie, le moment où la disposition incriminée doit être considérée comme contrastant avec le système du Traité. En effet cet article, après avoir affirmé, dans sa première partie, que « les dispositions des articles 30 à 34 inclus, ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé (...) » en y incluant les dérogations possibles rappelées dans les différents arrêts de la Cour que nous avons mentionnés, continue dans sa deuxième partie : « Toutefois ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres » (67).

D'après le rapport entre les deux parties de l'article, il nous semble que l'examen qui doit être effectué pour évaluer l'incompatibilité éventuelle de la mesure incriminée avec le système du Traité, et en particulier avec les dispositions des articles 30 et 34, n'est pas un examen *négatif*, auquel nous nous sommes référés, qui aurait pour but de constater l'inexistence d'une protection juridique en relation aux dérogations possibles prévues par la première partie de l'article 36, mais doit être plutôt un *examen positif* ayant pour but d'établir si, indépendamment des dérogations possibles découlant en vertu de l'article 36 pour justifier la disposition incriminée, la disposition incriminée elle-même ne poursuit un objectif protectionniste (et donc si elle n'a pas été adoptée par l'Etat lui-même dans ce but) ou bien si, même sans avoir cet objectif, elle ne finit par produire des effets discriminatoires à l'égard des produits importés (ou exportés). En conséquence une mesure nationale soumise au jugement de la Cour ne devrait pas être considérée automatiquement incompatible avec l'art. 30 en raison de l'absence de rapport avec les dérogations prévues par la première partie de l'art. 36 (examen négatif), mais bien plutôt seulement au cas où cette même mesure serait édictée pour poursuivre un objectif protectionniste ou bien au cas où il résulterait que cette disposition finit par porter préjudice seulement à l'égard des produits importés (ou exportés) (*examen positif*) (68).

(67) V., sur ce point, l'arrêt déjà cité de la Cour (cf. note n° 64) dans l'affaire n° 132/80 (United Foods) aux par. nos 20 et 22 du texte polycopié.

(68) Ce qui est indirectement confirmé même par l'arrêt de la Cour rendu le 5 février 1981 dans l'affaire n° 53/80, relative à l'utilisation de la « nisine » dans le fromage exporté des Pays-Bas. Il est bien connu que ce cas d'espèce comportait certains aspects insolites. D'après la loi néerlandaise, en effet, l'additif « nisine » pouvait être utilisé dans la fabrication des fromages destinés à l'exportation, alors que son utilisation pour les fromages destinés à la consommation interne était interdite.

Le problème était celui de savoir si une telle loi était compatible avec les principes et les règles en matière de

quelque doute que ce soit au consommateur quant à la nature du produit à acheter, tandis qu'elle a réservé, d'une manière concrète, au juge national, la tâche de vérifier s'il subsistait effectivement une équivalence raisonnable dans les indications imprimées sur les étiquettes.

(65) Cf. les références citées à la note n° 12.

(66) Il s'agit, évidemment, des motifs de dérogation concernant la protection de la santé publique, de la bonne foi des consommateurs et de la concurrence loyale.



L'examen positif devrait être complété, en dernier lieu, en utilisant les critères prévus par l'art. 3 de la directive n° 70/50, en vertu desquels (ce que nous avons déjà rappelé) pour qualifier comme disposition d'effet équivalent une mesure directement applicable, il faut vérifier si la mesure est *disproportionnée* par rapport aux objectifs qu'elle poursuit ou bien si elle provoque d'*inutiles préjudices*, dans le sens précisé ci-dessus (69).

En faisant recours à l'examen positif, le point focal de notre attention se déplace du produit touché par la disposition nationale incriminée, à la disposition nationale elle-même, dont la nature et

liberté de circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté. La Cour, après s'être référée à la possibilité d'appliquer, en l'espèce, les critères de dérogation prévus par la première partie de l'art. 36 du Traité, a expressément ajouté, à la fin du par. n° 12, que : « l'exception prévue par l'article 36 à l'application des articles 30 et 34 du Traité n'est pourtant admise, pour les raisons précitées, que sous la réserve explicite, formulée dans la deuxième phrase de l'article 36, que les interdictions ou restrictions dont il s'agit ne constituent « ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres ».

En conséquence, toujours d'après la Cour (Cf. par. n° 16 de l'arrêt) : « compte tenu des incertitudes existant dans les divers Etats membres, quant au taux maximal de nisine à fixer pour chaque produit conservé destiné à satisfaire les diverses habitudes alimentaires, il n'apparaît pas que l'interdiction prononcée par une telle législation pour le fromage fondu vendu sur le marché intérieur, à l'exclusion de celui destiné à être exporté vers d'autres Etats membres, constitue un « moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres », au sens de l'article 36 précité ».

L'on peut ainsi constater que le fait de se référer, même d'une manière légitime, aux motifs de dérogation dont il est question dans la première partie de l'art. 36, ne permet pas à la Cour d'éviter de vérifier si l'Etat, auteur de la mesure incriminée, ne poursuit en réalité des objectifs protectionnistes (« restriction dissimulée au commerce entre Etats membres ». Cf. deuxième partie de l'art. 36) ou bien ne provoque une « discrimination arbitraire » à l'encontre des produits importés (ou exportés). Et dans cette catégorie de « discrimination arbitraire » on peut ranger sans hésiter aussi bien « la disproportion entre moyens et buts » que le « préjudice inutile » auxquels se réfère l'art. 3 de la directive de la Commission n° 70/50 plusieurs fois citée.

En se référant à la « disproportion entre moyens et fins » il est évident que la Commission a également voulu s'inspirer du principe de la proportionnalité repris d'une manière solennelle aussi bien dans la jurisprudence de la Cour de justice (cf. par exemple l'arrêt *Buitoni*, rendu dans l'affaire n° 122/78, *Recueil*, 1979, p. 677) que dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (cf. *DE SALVIA*, La notion de proportionnalité dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme, *Dir. Commun. Scambi Inter.*, 1978, p. 463).

Il ressort donc de toute évidence que la vérification sus-mentionnée ne pourrait être effectuée qu'à travers l'« examen positif » décrit dans le texte.

(69) Voir les considérations développées vers la fin de la note précédente.

les effets sont analysés d'une manière prééminente et exclusive (70).

11.2 C'est en lisant l'arrêt *Gilli* sur le vinaigre de pommes que l'on peut se rendre compte que la Cour de Justice a laissé entendre qu'il pouvait être nécessaire de procéder à un examen positif pour parvenir à juger d'une manière définitive la nature de la disposition incriminée. A ce sujet la Cour précise que : « l'effet pratique des prescriptions de ce genre consiste principalement à protéger la production nationale interdisant la mise sur le marché national des produits d'autres Etats membres ne répondant pas aux spécifications imposées par la réglementation nationale » (71).

Or une telle affirmation ne peut paraître justifiée que si l'on tient compte des objectifs poursuivis par les dispositions de l'art. 95 du Traité et en particulier l'objectif visé par le deuxième alinéa de cet article, qui considère comme des discriminations fiscales interdites celles qui sont destinées à protéger « indirectement d'autres produits » ; dans l'affaire *Gilli* examinée ici le produit national protégé était le vinaigre de vin et non pas le vinaigre de pommes, qui n'existe pas en Italie, en raison de l'interdiction de produire et de mettre en commerce ce dernier produit (72).

Si donc la Cour de Justice avait voulu se borner à l'examen négatif dont il a été question ci-dessus, elle n'aurait eu aucun motif pour faire cette considération, puisque la constatation du défaut de protection juridique en relation aux dérogations prévues par l'art. 36 aurait dû lui suffire pour déclarer l'incompatibilité de la disposition incriminée avec l'art. 30 du Traité (73).

(70) Tandis que, dans l'examen négatif, c'est le produit en tant que tel qui est au centre de l'attention (c'est-à-dire, d'une part, la nature et les caractéristiques intrinsèques du produit, en rapport avec les conséquences sanitaires, ou autres éventuellement provoquées ; d'autre part, sa présentation sur le marché, en rapport avec le type d'impact qui s'exerce sur la bonne foi des consommateurs).

(71) Cf. par. n° 10 de l'arrêt, *Recueil*, 1980, p. 2079.

(72) Voir, en ce qui concerne la portée du deuxième alinéa de l'art. 95, l'analyse effectuée par TIZZANO, op. cit. ci-dessus dans la note n° 49.

(73) En effet, en appliquant les critères bien connus auxquels l'on se réfère dans le texte, la Cour aurait pu se borner, procédant à l'examen négatif, à concentrer son attention sur le produit objet du litige. Ainsi la Cour aurait pu se borner à constater que le vinaigre de pommes (a) ne pouvait porter atteinte à la santé publique (et donc la mesure nationale incriminée ne pouvait paraître justifiée en rapport au motif de dérogation correspondant prévu par l'art. 36) ; (b) ne pouvait tromper la bonne foi des consommateurs, pourvu que la provenance fût opportunément étiquetée (et donc la mesure incriminée ne pouvait paraître justifiée en rapport avec le motif de dérogation relatif prévu par l'art. 36) ; (c) ne provoquait aucune distorsion dans les rapports commerciaux en relation aux



Que la Cour ait considéré nécessaire de se référer également à l'intention protectionniste de l'Etat qui avait édicté la disposition incriminée, cela devrait confirmer la thèse que nous soutenons.

11.3 Mais c'est de l'arrêt rendu dans l'affaire *Groenveld* que vient la confirmation, qui nous paraît décisive, de l'exactitude de la thèse que nous soutenons ici (74).

En l'espèce il s'agissait de l'interdiction, établie par une disposition néerlandaise, de posséder et utiliser de la viande de cheval en vue de la production de charcuterie à un niveau industriel sur le territoire néerlandais. L'avocat général Capotorti, reprenant les arguments développés avec succès dans l'affaire n° 120/78 (Cassis de Dijon), a jugé bon de qualifier la disposition incriminée comme mesure d'effet équivalent (75). La Cour a adopté une solution différente, n'ayant remarqué en cette disposition aucun aspect protectionniste ou discriminatoire. La Cour précise en effet aux paragraphes 6 et 7 de l'arrêt (76) que : « les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toute mesure d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres ». Cette disposition vise les mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un Etat membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'Etat intéressé, au détriment de la production ou du commerce d'autres Etats membres. Tel n'est pas le cas d'une prohibition comme celle de l'espèce qui s'applique objectivement à la production de marchandises d'un certain type sans faire une distinction selon que celles-ci sont destinées au marché national ou à l'exportation. ».

L'on peut donc constater que, même si la disposition incriminée provoquait des restrictions aux exportations, elle ne pouvait être considérée comme une disposition d'effet équivalent puisqu'elle s'appliquait de la même manière et avec les mêmes effets également aux viandes destinées à la consommation sur le territoire néerlandais. Il faut remarquer que dans cet arrêt la Cour, contrairement à l'avocat général Capotorti, ne se réfère en aucune manière à l'art. 36. Cela donne à cet article même une nou-

exigences de protection de la concurrence loyale. Par conséquent la Cour, parvenue au terme de l'examen négatif, n'aurait eu aucun mal à déclarer la mesure incriminée comme mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, et donc défendue par l'art. 30 du Traité.

(74) Rendu en l'affaire n° 15/79, et publié dans *Recueil*, 1979, p. 3409.

(75) Cf. les conclusions dans *Recueil*, 1979, p. 3417.

(76) *Recueil*, 1979, p. 3415.

velle dimension, étendant l'impact de sa deuxième partie et réduisant en même temps l'importance de sa première partie. En ce qui concerne la portée de la première partie de l'art. 36, il faut reconnaître que la Cour n'accorde pas beaucoup d'attention aux motifs prétextés par l'Etat membre intéressé pour justifier la restriction incriminée. La Cour en l'espèce accepte au fond, comme justification de la disposition restrictive, la sauvegarde de la « réputation de la production nationale de charcuterie sur certains marchés d'exportation, à l'intérieur de la Communauté et dans les pays tiers, où existent des obstacles d'ordre psychologique ou réglementaire à l'égard de la consommation de viande chevaline » (77).

Cela signifie, donc, que la Cour ne donne pas tellement d'importance à la question de savoir si la justification fournie par l'Etat peut être classée parmi celles qui sont admises par la première partie de l'art. 36 (en l'espèce, ce qui a été clairement démontré par Capotorti, la justification fournie par les Pays-Bas ne pouvait absolument pas être classée dans cette catégorie), mais plutôt à la question de savoir si l'Etat poursuit un objectif protectionniste ou discriminatoire (ce qui, en l'espèce, était exclu). L'on comprend par là que la deuxième partie de l'art. 36 ait pu devenir, dans l'arrêt examiné, déterminant et véritablement décisif. Cet arrêt confirme donc d'une manière valable la thèse que nous soutenons dans le texte (78). C'est-à-dire que les

(77) *Recueil*, 1979, p. 3416, par. n° 8.

(78) Ce qui confirme en fait que l'examen ayant pour but de considérer l'illégitimité de la mesure incriminée doit être de type positif : c'est-à-dire qu'il s'agit de constater si la mesure a été effectivement édictée avec un objectif protectionniste ou si elle produit des effets discriminatoires (cf. la partie finale de la note n° 68). Que l'arrêt *Groenveld* délimite la jurisprudence précédente, dans le sens que nous avons mis en évidence dans le texte, c'est l'avocat général CAPOTORTI qui le reconnaît expressément dans ses conclusions présentées dans l'affaire *Oebel* (cf. note n° 9).

A la fin du par. 3 de ses conclusions, CAPOTORTI reconnaît en effet que :

« Il faut donc prendre acte que, après l'arrêt *Groenveld*, la jurisprudence de la Cour en matière de mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives n'est plus entièrement uniforme ».

D'après CAPOTORTI lui-même (quelques lignes auparavant dans ces mêmes conclusions) :

« Le principal élément de nouveauté introduit par cet arrêt réside dans le fait d'avoir requis, comme condition d'applicabilité de l'article 34, l'existence d'un effet spécifique sur les courants d'exportation — et donc d'un élément discriminatoire entre commerce intérieur et commerce d'exportation — alors que la Cour s'était précédemment limitée à la condition de l'effet restrictif sur les échanges, abstraction faite du caractère discriminatoire des mesures adoptées ».

Voici donc, d'après nous, comme nous l'avons largement approfondi dans le texte, l'élément fondamental dont la présence paraît indispensable pour la qualification d'une mesure indistinctement applicable comme mesure

mesures indistinctement applicables, pour pouvoir être considérées comme des dispositions d'effet équivalent et donc défendues, doivent poursuivre des objectifs protectionnistes ou produire au fond des effets discriminatoires ou bien (ce que nous avons déjà souligné) résulter disproportionnées ou provoquer un préjudice inutile dans le sens de l'art. 3 de la directive n° 70/50 (79). La jurisprudence de l'arrêt *Groenveld* semble avoir été confirmée d'une manière indirecte dans l'arrêt tout récent rendu dans l'affaire *Oebel* (80).

12. A présent il y a lieu de se demander pourquoi d'autres affaires l'on a effectué un examen de type négatif, décrit ci-dessus lorsque nous avons commenté l'arrêt du « *Cassis de Dijon* ».

A notre avis il est tout à fait probable que dans ces autres affaires l'exigence qui a primé a été celle de rechercher des critères objectifs et automatiques de référence, en vue de garantir l'application directe de l'art. 30.

d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (cf. ci-après même la note n° 83). Après ces constatations CAPOTORTI reconnaît que :

« Le changement d'orientation dans l'interprétation par rapport aux arrêts *Van Haaster* et *Van den Hazel* cités nous semble indéniable ».

D'après CAPOTORTI, on ne peut guère admettre que le changement d'orientation jurisprudentielle, qui a commencé avec l'arrêt *Groenveld*, puisse être fondé sur la circonstance qu'il s'agissait en cette affaire d'un produit (viande chevaline) non assujéti à une organisation commune de marché, tandis que dans les affaires à peine citées (*Van Haaster* et *Van der Hazel*) les produits en question étaient assujétis à deux organisations de marché spécifique. D'après CAPOTORTI : « En réalité, la notion fixée dans les articles 30 et 34 du Traité ne diffère — ni du point de vue textuel ni du point de vue fonctionnel — de celle contenue dans les règlements instituant des organisations communes de marché ».

Bien que l'observation de CAPOTORTI, quant à la portée des articles 30 et 34, soit exacte, nous considérons, tout au contraire, que c'est justement la motivation de l'arrêt rendu dans l'affaire *Van Haaster* qui n'a pas été méditée avec rigueur par la Cour en ce qui concerne la jurisprudence adoptée en matière de droit agricole communautaire (voir, à cet égard, CAPELLI, *Controllo dei prezzi*, etc., cit., p. 361-362, note n° 69).

(79) Ces derniers critères, codifiés dans l'article 3 de la directive n° 70/50, peuvent être classés sans faute, moyennant une interprétation large de l'art. 36 du Traité, parmi les critères auxquels l'on se réfère dans la deuxième partie de cet article (cf. sur ce point la partie finale de la note n° 68).

(80) Cf. les références citées à la note n° 9. Aux par. nos 16 et 20 de cet arrêt, la Cour se réfère d'une manière explicite à l'absence d'effets discriminatoires introduits par la mesure nationale incriminée. A cet égard il faut exclure que la décision de la Cour ait pu être conditionnée par le fait que dans cette affaire, tout comme dans l'affaire *Groenveld*, l'on se soit référé à des opérations d'exportation et non pas d'importation. Il est en effet inadmissible, du point de vue logico-juridique, que l'on puisse interpréter l'art. 34 d'une manière différente de l'art. 30 par rapport aux motifs de dérogation reconnus par l'art. 36 du Traité.

En d'autres termes, étant donné que l'art. 30 est une disposition directement applicable, mais dont l'application par le juge national n'est pas toujours facile, on a considéré opportun de permettre au juge national d'utiliser des critères le plus possible objectifs, de telle sorte qu'il puisse exprimer d'une manière quasi automatique son avis sur la légitimité de la disposition incriminée.

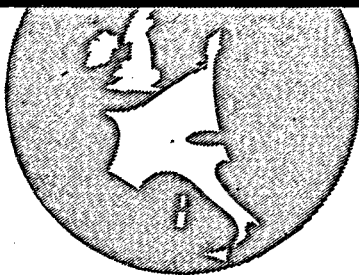
En effet le juge du fond, placé par exemple face à un cas d'espèce semblable à l'affaire du « *Cassis de Dijon* » ou du vinaigre de pommes, ne devrait avoir aucune difficulté à utiliser les critères issus de la jurisprudence de la Cour en la matière, étant donné qu'il devrait pouvoir vérifier aussi bien si un produit déterminé peut nuire à la santé des consommateurs que si la présentation sur le marché d'un tel produit risque de tromper leur bonne foi (81).

Par conséquent dans ces cas, nous le répétons, même les juges nationaux auraient pu appliquer directement l'art. 30 sans difficultés excessives (82). Le souci de la Cour, dont on ne peut que se féliciter, de permettre une application objective et quasi automatique de l'art. 30 par des juges nationaux, a fait passer au deuxième plan les questions évoquées ci-dessus, relatives à la nécessité d'analyser la mesure nationale incriminée du point de vue aussi bien de « l'intention protectionniste » et de l'effet discriminatoire, d'une part, que, d'autre part, de la nature *disproportionnée* de la disposition par rapport aux objectifs poursuivis (ou de son caractère inutilement préjudiciable ou vexatoire).

Cette exigence a été d'autant moins ressentie dans l'affaire du « *Cassis de Dijon* » et dans les autres sus-mentionnées, étant donné que dans les cas d'espèce relatifs, l'illégitimité des dispositions

(81) A cet égard, les considérations développées par l'avocat général CAPOTORTI dans ses conclusions pour l'affaire *Oebel* sont particulièrement significatives. Au paragraphe n° 6 de ces conclusions, CAPOTORTI s'exprime de la sorte : « Avant de conclure, nous désirons dire encore quelques mots sur la nécessité que la conception suivie jusqu'à présent par la Cour en matière de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ne soit pas mise en danger : conception fondée sur l'interprétation large et unitaire des interdictions visées aux articles 30 et 34, qui est cependant atténuée par d'importantes possibilités de dérogation, en fonction d'intérêts généraux prééminents. Cette conception présente l'avantage d'être claire et fonctionnelle : la large portée assignée à l'interdiction permet de bloquer toutes les mesures étatiques ayant des effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises ; d'autre part, la marge d'action appartenant aux Etats pour la réglementation de matières demeurées dans leur sphère de compétence est sauvegardée ».

(82) Le fait de permettre aux juges nationaux d'appliquer directement les réglementations communautaires sans trop de difficultés, est une préoccupation constante des avocats généraux. Cf. en ce qui concerne le secteur des prix agricoles, CAPELLI, *Controllo dei prezzi*, etc. cit., p. 483, note n° 14.



incriminées paraissait évidente à la lumière des critères cités ci-dessus (83).

De là, vient le fait que l'on n'a pas étudié à fond l'ensemble de ce problème, avec la conséquence suivante : l'on a considéré prééminente la nécessité d'aboutir à une solution *pratique* du problème

(83) En effet, dans les cas d'espèce mentionnés dans le texte, la Cour aurait pu parvenir aux mêmes conclusions aussi bien par un examen négatif que par un examen positif, auquel nous nous sommes plusieurs fois référés.

Dans le cas d'espèce du « Cassis de Dijon », en réalité, en plus du fait que la mesure nationale allemande ne paraissait pas justifiée par rapport aux motifs de dérogation prévus par l'art. 36, cette mesure résultait à tout le moins disproportionnée par rapport à l'objectif manifestement poursuivi. Il en va de même pour la mesure appliquée dans le cas d'espèce du pain néerlandais (arrêt Kelderman). Par contre, dans le cas d'espèce du vinaigre de pommes (arrêt Gili), la mesure interne, en plus du fait qu'elle était hors de proportion avec l'objectif poursuivi, résultait également adoptée en vue de protéger indirectement une production nationale, le vinaigre de vin, d'une manière telle qu'il en résultait un préjudice inutile pour le produit importé, de telle sorte qu'était déterminée une restriction dissimulée au commerce entre Etats membres (art. 36, deuxième partie).

L'on peut donc constater, que la Cour, utilisant les différents critères que nous connaissons, d'une manière graduelle (c'est-à-dire en vérifiant d'abord l'existence d'objectifs protectionnistes, vérifiant ensuite l'existence d'éventuels effets discriminatoires, pour parvenir en dernier lieu à la constatation de l'existence éventuelle de disproportions ou de préjudices inutiles) est à même de toucher toute mesure nationale limitant d'une manière illégitime la liberté de circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté.

En utilisant ces critères, la Cour ne devra plus nécessairement « forcer » sur l'interprétation de la première partie de l'art. 36 du Traité, pour pouvoir en tirer des motifs de dérogation supplémentaires qui n'y sont pas mentionnés d'une manière explicite. Ce qui évitera en outre à la jurisprudence de la Cour les acrobaties inutiles que nous avons constatées dans l'arrêt rendu le 17 juin 1981 dans l'affaire n° 113/80 (Commission, Irlande), déjà cité. Au par. n° 8 de cet arrêt on lit en effet avec étonnement : « Or, ni la défense des consommateurs, ni la loyauté des transactions commerciales n'étant mentionnées parmi les exceptions figurant à l'article 36, il apparaît que ces raisons ne peuvent être invoquées — en tant que telles — dans le cadre dudit article ». Tout de suite après, au par. n° 10, ce même arrêt confirme au contraire la jurisprudence précédente, d'après laquelle « une réglementation nationale indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, pourrait être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives tenant en particulier à la défense des consommateurs et à la loyauté des transactions commerciales ».

Dans le par. n° 11 qui suit, la Cour essaie de passer outre à la contradiction évidente qui vient d'être signalée, affirmant que la mesure incriminée dans l'affaire n° 113/80 n'était pas une mesure indistinctement applicable, dans la mesure où elle ne touchait que les produits importés : la Cour ne se rend toutefois pas compte de l'inutilité d'une telle argumentation pour pouvoir dépasser la contradiction signalée ci-dessus. Nous considérons donc que la Cour, même pour éviter de retomber dans des difficultés d'interprétation insurmontables, doit se limiter à suivre l'orientation jurisprudentielle souhaitée dans le texte.

de la part du juge national, par l'application directe de l'art. 30. L'exigence de rechercher une solution pratique de ce problème semble en fin de compte aussi déterminée par un autre souci. C'est-à-dire celui de donner une ultérieure application au principe de l'effet direct des dispositions de l'art. 30 et de l'art. 36, s'agissant de deux règles qui s'adressent exclusivement aux Etats membres (84). Il est bien connu que les auteurs du Traité de Rome n'avaient sans doute pas pu prévoir les effets découlant de l'applicabilité directe des règles s'adressant exclusivement aux Etats membres, comme l'art. 30. Il est en effet probable que, d'après les auteurs du Traité, l'élimination des restrictions quantitatives et des dispositions d'effet équivalant à ces restrictions, introduites par les Etats membres, auraient dû être éliminées sur l'initiative de la Communauté et en particulier de la Commission, qui aurait dû faire respecter le principe du traitement uniforme des produits importés par rapport aux produits nationaux, éliminant, grâce à l'intervention de la Cour de Justice, les barrières de nature protectionniste et les discriminations mises en œuvre par les Etats membres (85). En affirmant le principe de l'applicabilité directe de l'art. 30 (86) on a offert, au contraire, aux juges des Etats membres, la possibilité de ne pas appliquer, d'eux-mêmes, une disposition interne, contrastant avec cet article avec ou sans intervention de la Cour de Justice (par le biais de la procédure préjudicielle prévue par l'art. 177 du Traité).

Mais étant donné que cette procédure a été essentiellement prévue pour permettre l'interprétation du droit communautaire, il est évident que, dans le cas de l'art. 30, l'examen *positif* dont nous avons parlé ci-dessus, c'est-à-dire l'examen destiné à constater l'existence d'une intention protectionniste ou d'un effet discriminatoire dans la disposition incriminée, aurait été particulièrement difficile et délicat.

Un examen de ce type serait en effet plus facile au cours d'une procédure directement engagée par

(84) Sur l'effet direct des réglementations communautaires, v. LUZZATTO, *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Milan, 1980.

(85) Voir dans un sens qui est, au fond, conforme, FANARA, *Commento all'art. 36, Commentario CEE Quadri, Monaco, Trabucchi*, Milan, 1965, p. 209 : dont les affirmations sont fondées sur les travaux préparatoires du Traité.

(86) Voir en ce qui concerne les conséquences de l'applicabilité directe des dispositions du Traité dirigées exclusivement aux Etats, CAPELLI, *Controllo dei prezzi*, etc. cit., p. 218, note n° 45.

(87) Voir sur ce point, même pour des questions connexes, MACKENZIE STUART, La Cour de justice et le contrôle du pouvoir discrétionnaire, *Rev. Int. Dr. Comp.*, 1974, p. 61 ; MERTENS DE WILMARS, *Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations*, *Comm. Mark. Law. Rev.*, 1970, p. 385.

la Communauté à l'égard de l'Etat membre auteur de la disposition incriminée (87).

C'est de la nécessité de concilier ces exigences différentes qu'a pris sans nul doute le départ la tentative, qui mérite sûrement d'être appréciée, de rechercher, comme nous l'avons précisé, un point de liaison automatique entre les dérogations possibles prévues par l'art. 36 et les cas d'espèce concrets qui se posent, de telle sorte que le juge national ait la possibilité d'identifier et de qualifier facilement la disposition incriminée.

Cette tentative appréciable, nous l'avons déjà souligné, ne déplace pas, par contre, les données du problème, du fait que même en se référant à une procédure engagée en vertu de l'art. 177 on ne peut guère ignorer la nécessité d'utiliser, pour l'interprétation des art. 30 et 36, un examen positif concernant l'intention de l'Etat membre qui a édicté la disposition incriminée ou bien la nature effective de la disposition elle-même (88).

13. En plus de ces motifs qui concernent plutôt les aspects procéduraux que le fond du problème, il en est d'autres de nature substantielle, qui confirment notre thèse.

A notre avis l'art. 30, relié à l'art. 36, ne peut être considéré ni comme un instrument destiné à planifier les marchés des Pays membres ni, encore moins, destiné à niveler les goûts des consommateurs européens (89).

L'art. 30 est un article d'une extrême importance, dont la portée est essentielle dans le but d'empêcher que les Etats membres puissent réserver au produit importé (ou au produit exporté) un traitement différent de celui qui est réservé au produit national (90). Il s'agit donc d'une disposition prévue pour éliminer des distorsions au principe de la

libre circulation des marchandises, distorsions provoquées par le biais de dispositions législatives, administratives ou réglementaires qui s'inspirent du protectionnisme ou bien qui, sans poursuivre des objectifs protectionnistes, provoquent objectivement des effets discriminatoires à l'égard de produits importés (ou exportés). En plus de ces distorsions possibles, le droit communautaire a essayé d'en éviter d'autres par le biais de l'art. 3 de la directive n° 70/50.

Cette interprétation de l'art. 30 paraît parfaitement conforme à l'interprétation des articles 12 et suivants, en matière de droits de douanes et taxes d'effet équivalent, et de l'art. 95 en matière de discriminations fiscales, compte tenu du fait que, tout en utilisant des moyens différents, tous ces articles visent au fond à poursuivre les mêmes objectifs.

Etant donné que la tâche confiée à la Commission, qui consiste, en particulier, à ôter de la disposition des Etats membres tous les leviers nationaux qui sont manœuvrés en fonction protectionniste, est tellement lourde qu'elle nécessite une sorte de courage politique dont les Institutions communautaires n'ont pas toujours donné preuve, nous considérerions déjà hautement méritoire l'action de la Commission si elle réussissait à exécuter sans hésitations cette tâche (92).

(88) La jurisprudence communautaire elle-même met en évidence la nécessité, pour la Cour, de vérifier d'une manière concrète les cas d'espèce soumis à son examen, pour éviter de donner aux juges nationaux des réponses excessivement abstraites. Voir à ce sujet, VANDERSANDEN et BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruxelles, 1977, p. 300 et suiv.

(89) Il serait, en effet, intéressant de vérifier, à ce propos, si aux Etats-Unis (qui sont une Fédération), il existe encore à l'heure actuelle des dispositions en matière alimentaire et sanitaire qui ne sont pas applicables de la même manière dans tous les Etats de la Fédération.

(90) D'ailleurs c'est là l'interprétation qui a été toujours suivie par la Commission, ce qui ressort aussi bien des travaux cités ci-dessus à la note n° 34, que de la directive citée à la note n° 35; c'est là même l'interprétation traditionnellement suivie par la doctrine, voir FANARA, *op. cit.*, ci-dessus note n° 85, p. 174 et suiv., et IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, p. 588 et suiv.

(91) Parmi lesquels l'objectif primaire est celui d'instaurer un marché commun à l'intérieur duquel les produits importés des autres Etats membres doivent pouvoir librement circuler sans subir un traitement différent par rapport à celui qui est réservé aux produits nationaux. Dans l'arrêt de la Cour rendu le 10 juillet 1980, dans l'affaire n° 152/78 (Commission/France), *Recueil*, 1980, p. 2299, relatif à l'interdiction de faire de la publicité pour les produits à base d'alcool, l'on se réfère d'une manière explicite aux situations parallèles réglementées par l'art. 95 et par l'art. 30. Au par. n° 10 de cet arrêt, la Cour reconnaît en effet que certains éléments bien déterminés invoqués par un Etat membre, mais que la Cour elle-même ne considère pas susceptibles de justifier un traitement fiscal discriminatoire par rapport à un produit importé, sont également considérés non susceptibles de justifier un traitement discriminatoire en vertu de l'art. 30 du Traité. Voir par contre, les deux arrêts encore inédits *Chemial/Daf* (n° 149/79) et *Orbat/Vinal* (n° 46/80) rendus le 14 janvier 1981, qui renient ce principe pour des raisons d'ordre politique. Cf. CAPELLI, *Controllo dei prezzi*, etc., cit., p. 367, note n° 77.

(92) Le peu de courage manifesté par la Commission, au moment de prendre position à l'égard des Etats membres, pour endiguer le retour au protectionnisme, a été remarqué plus d'une fois, comme on peut le constater en lisant les journaux. C'est d'ailleurs le Commissaire responsable du marché interne lui-même qui a dû reconnaître que la Commission rencontre des difficultés croissantes pour faire face aux initiatives protectionnistes des Etats membres. Cf. NARJES, *Nuove Frontiere ?*, *Comunità Europea*, nos 7-8, 1981, p. 13.



# **LA CEE ET LES ARRANGEMENTS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DES CRÉDITS A L'EXPORTATION**

Au cours de l'année 1980, une série de négociations se sont déroulées à Paris dans le cadre de l'Arrangement sur les lignes directrices dans le domaine des crédits à l'exportation. Demeurées jusqu'à ce stade infructueuses, elles ont donné lieu à de nombreux commentaires sur le risque d'une nouvelle « guerre » du crédit à l'exportation et sur l'ampleur des divergences qui opposeraient plus particulièrement la CEE et les Etats-Unis.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas inutile d'examiner les implications pour la CEE des arrangements internationaux dans le domaine des crédits à l'exportation et l'évolution qui a pu être enregistrée en ce domaine.

Encore convient-il au préalable, pour éviter toute équivoque, de préciser qu'il s'agit exclusivement de crédits à l'exportation avec soutien public : au niveau du financement privilégié des exportations, grâce à des moyens financiers publics, et/ou au plan de l'assurance pour le compte ou avec le soutien de l'Etat, des risques inhérents à l'opération d'exportation.

## **I. – L'émergence progressive du problème de disciplines internationales**

### **A. Le plan international**

1. Pendant la majeure partie des années 60, le problème de l'élaboration de disciplines internationales entre les pays occidentaux fournisseurs de crédits (1) n'est pas considéré comme revêtant une particulière acuité. Sans doute faut-il y voir une double cause : une haute conjoncture qui estompe ou amortit des conflits possibles au plan de la concurrence ; le développement certes croissant, mais à des niveaux encore moyens, du volume des crédits à l'exportation.

2. Aussi bien, les premières tentatives de discipline ne seront-elles pas le fait des gouvernements, mais des assureurs-crédits à l'exportation, publics ou privés, groupés au sein de l'Union des assureurs des crédits internationaux (dite « Union de Berne »,

(1) Quant aux pays à commerce d'Etat, leur rôle en la matière est encore très restreint à cette époque et, au demeurant, les crédits qu'ils accordent sont assortis de motivations et de conditions rendant toute concertation avec eux pratiquement impossible.

puisque constituée dès 1934 sous forme de personne morale de droit privé suisse). Ces tentatives trouvent de ce fait leurs limites. D'une part, elles ne sauraient concerner qu'un volet du soutien public, celui de l'assurance, en laissant vierge le terrain du financement ; elles se cantonneront à la durée du crédit avec le principe d'un maximum de 5 ans pour la fourniture de biens d'équipement, les points de départ du crédit faisant de surcroît l'objet de définitions techniques. D'autre part, les gouvernements en tant que tels ne sont pas engagés, même par le biais de la participation à l'Union de compagnies « publiques » d'assurance. Il s'agit donc, en clair, d'une entente officieuse entre différents assureurs.

3. Une certaine évolution se fait jour cependant en 1963. Dans le cadre de l'OCDE est en effet créé, au sein du Comité des échanges, un Groupe de crédits et garanties de crédit à l'exportation, peut-être par un certain mimétisme à l'égard de la CEE, dont le Conseil par décision du 27 septembre 1960, a institué un Groupe de coordination des politiques d'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers (2).

Les tâches du nouveau Groupe OCDE sont largement définies : analyser les politiques, définir les problèmes posés, résoudre ou atténuer les problèmes au moyen de discussions multilatérales, élaborer des principes directeurs communs, examiner toutes les possibilités d'améliorer la coopération au moyen de consultations préalables, de notifications préalables, d'une procédure de questions et réponses, ou par tout autre moyen approprié. A dire vrai, sauf la mention assez vague de l'élaboration de principes directeurs communs, de véritables ententes *sur le fond* ne sont pas explicitement visées dans le mandat.

## B. Le plan interne de la CEE

4. Les travaux accomplis dans le cadre du Groupe précité créé en 1960 sont fort nombreux, mais demeurent cantonnés au plan interne de la Communauté. Il s'agit, pour l'essentiel, d'éviter des distorsions de concurrence par une double action. La première consiste à promouvoir une harmonisation des conditions de l'assurance-crédit pour le compte ou avec le soutien de l'Etat, le terrain du financement n'étant guère abordé. La seconde s'analyse en un essai de coordination des politiques. Son vecteur en est une procédure de consultation pour les crédits à plus de 5 ans instaurée initialement par une décision du Conseil du 15 mai 1962, puis étendue et perfectionnée très notablement par une décision du 26 janvier 1965 (3).

5. Cette situation de « confinement » au plan interne appelle des commentaires. Sans doute faut-il y voir la traduction au plan particulier des difficultés plus générales et avant tout politiques de mise en œuvre des dispositions du traité CEE relatives à la politique commerciale pendant la période de transition. Mais il faut noter, à l'inverse, que la Décision du Conseil du 27 septembre 1960 donnait au Groupe de coordination, entre autres compétences, celle de formuler des suggestions en vue de coordonner au sein des Institutions internationales les positions des Etats membres et de leurs institutions spécialisées.

6. Cette voie paraissait capitale à deux égards. Le poids de la Communauté à Six dans le commerce international aurait dû l'amener, en toute logique, à jouer un rôle d'impulsion vers une collaboration internationale significative se traduisant par de véritables disciplines. A cette considération de principe s'en ajoutait une autre très pratique : la procédure de consultation CEE, qui était le premier instrument systématique mis en œuvre entre des Etats fournisseurs de crédits, mettait en exergue le fait que, dans la plupart des cas, des pays tiers étaient concurrents. En bref, toute discipline au niveau des opérations particulières via la procédure risquait d'être tuée dans l'œuf ou ruinée par de telles concurrences. Il aurait dû en découler une incitation supplémentaire à promouvoir le développement de disciplines internationales.

7. Force est de reconnaître qu'il n'en a pas été ainsi. Dans le cadre du Groupe OCDE, les Etats membres de la CEE n'ont pas avancé de propositions de fond ni, au sein de l'Union de Berne, les assureurs-crédits « publics » des « Six », même s'ils étaient étroitement associés aux travaux du Groupe de coordination. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, la transition vers une politique commerciale commune demeurait pour le moins théorique.

## C. L'échéance de 1969 : un premier Arrangement international

8. En date du 30 mai 1969, le Conseil de l'OCDE adoptait une recommandation approuvant un *Arrangement sur les crédits à l'exportation de navires neufs avec soutien public*. Ce texte n'était d'ailleurs pas issu des travaux, demeurés jusqu'alors sans résultats concrets, du Groupe des crédits et garanties de crédit à l'exportation. Il était le fruit des études effectuées par un Groupe de travail, dit « n° 6 », du Conseil de l'OCDE, chargé d'examiner les problèmes de la construction navale.

9. L'importance de cet Arrangement, qui en dépit de son titre n'était pas une simple entente officieuse

(2) Cf. cette revue, n° 80, mai 1965.

(3) Même référence que pour la note (2).





mais bel et bien un véritable accord, ne saurait être sous-estimée. Pour la première fois, en effet, était dépassé le stade d'une collaboration internationale au niveau des échanges de vues, pour en arriver à des règles de fond. Ceci n'était d'ailleurs pas le fruit du hasard, mais procédait de la volonté de réduire progressivement tous les facteurs faussant les conditions normales de la concurrence de l'industrie de la construction navale qui était manifestement un champ d'élection de l'octroi de subventions sur fonds publics. Dans cette optique, les règles de fond convenues ne se limitaient pas au seul élément durée du crédit mais concernaient également le pourcentage minimum des acomptes et le taux d'intérêt minimum à exiger de l'acheteur étranger.

10. Cet Arrangement aurait pu marquer un « saut qualitatif » fort important pour la Communauté en ce qui concerne sa position au regard d'arrangements internationaux dans le domaine des crédits à l'exportation. On n'aura pas manqué en effet de noter qu'il intervenait quelques mois avant l'expiration de la période de transition. De surcroît, puisqu'il était de durée non limitée, sauf possibilité d'exercice d'un droit de retrait, il était appelé, sauf hypothèse de retraits en chaîne conduisant à sa disparition, à s'appliquer après le début de la période définitive au sens du Traité CEE. La Communauté en tant que telle a cependant été absente de l'accord, cinq des Etats membres y souscrivant individuellement (Belgique, France, Italie, Pays-Bas, RFA).

11. Sans doute pourrait-on faire valoir que, fut-ce à quelques mois près, on en était encore à la période de transition. L'objection n'est pas décisive. Il eût été parfaitement envisageable que soit insérée dans l'accord une clause CEE permettant, à l'expiration de ladite période, la participation de la Communauté en tant que telle, en lieu et place de ses Etats membres (4).

(4) On rappellera d'ailleurs que dès le 20 juillet 1960, une décision du Conseil CEE faisait obligation aux Etats membres d'insérer, il est vrai dans les accords bilatéraux, une clause stipulant que lorsque les obligations du Traité instituant la CEE et relatives à l'instauration progressive d'une politique commerciale commune les rendront nécessaires, des négociations seront ouvertes, dans les plus brefs délais possibles, afin d'apporter aux accords toutes modifications utiles. S'agissant d'accords multilatéraux, des clauses visant à la possibilité d'adhésion ultérieure de la Communauté en tant que telle avaient été insérées dans l'accord international sur les textiles de coton de 1962, l'accord international sur le café de 1968, l'accord international sur l'huile d'olive de 1969. En outre, c'est la CEE en tant que telle qui était devenue membre des Conventions de 1967 sur le blé et l'aide alimentaire. A noter que la première directive 206/69 CEE du Conseil sur les aides à la construction navale (JO CE « L » 206/69) bien que du 28 juillet 1969 ne fait aucune mention de l'Arrangement OCDE.

Une deuxième objection aurait pu être tirée du fait que l'Arrangement était assorti de Protocoles d'application qui introduisaient parfois plus que des nuances en ce qui concerne la mise en œuvre respectivement par les différents pays membres. On n'aperçoit pas cependant les raisons pour lesquelles la CEE en tant que telle n'aurait pu déposer un protocole unique sauf à ce que sa teneur comporte, en tant que de besoin, des rubriques relatives aux différents Etats membres.

Une troisième objection aurait pu trouver sa source dans le fait que l'Arrangement comportait une clause relative à l'aide au développement, en clair un domaine qui ne saurait relever de la politique commerciale. Elle n'apparaissait non plus décisive. En effet, en l'absence d'une frontière claire et nette entre les crédits commerciaux et les crédits d'aide (5), il est inévitable que certaines zones de chevauchement existent. Sur le plan interne, la CEE en était d'ailleurs parfaitement consciente, puisque les procédures de consultation sur les crédits à plus de cinq ans portaient également sur les crédits d'aide liée.

Une quatrième objection découlerait du fait que la CEE en tant que telle n'aurait pas les mécanismes lui permettant d'assumer les obligations et les charges financières découlant de la mise en œuvre de l'Arrangement. Comme on le verra ultérieurement (cf. infra n° 24), la Cour des Communautés a repoussé cette interprétation dangereuse puisqu'elle aboutirait à vider de la quasi-totalité de sa portée la notion de politique commerciale commune dans le domaine des crédits à l'exportation.

12. Il n'apparaît donc pas excessif de considérer que seuls des motifs d'ordre politique tenant aux difficultés de mise en œuvre du concept de période de transition vers la politique commerciale commune expliquent la non-participation immédiate ou à terme rapproché de la CEE en tant que telle à l'Arrangement sectoriel sur les crédits à l'exportation de navires.

## II. – Une phase “intermédiaire” (1970-1976)

### A. Le plan International

13. Un premier axe d'efforts concerne la mise en place de procédures qui, à défaut de s'analyser en

(5) Le problème se pose pour les crédits à élément-don inférieur à 25 %, puisque l'on sait que ce dernier chiffre est considéré par le CAD comme le seuil des crédits qu'il reconnaît intégralement comme des crédits d'aide.



véritables disciplines de fond, marquaient néanmoins une certaine indication de tendance. Une première préoccupation était de considérer qu'une durée de crédit excédant cinq ans devait être véritablement exceptionnelle sur certains pays : d'où l'adoption par le Conseil de l'OCDE le 18 avril 1972 à la suite des travaux du Groupe des crédits et garanties de crédit à l'exportation, d'une *procédure de consultation préalable pour les crédits à plus de cinq ans qu'il serait envisagé d'accorder aux pays les plus riches membres de l'Organisation*. Une deuxième préoccupation était de mieux assurer la transparence de la concurrence en matière de conditions de crédit ; tel était l'objet d'une deuxième décision de même date du Conseil de l'OCDE prévoyant pour les *crédits à plus de cinq ans, un mécanisme d'échange d'informations à la demande*.

14. Un deuxième axe d'efforts doit être relevé. Il s'agissait d'aboutir à des disciplines en certaines matières.

Ces dernières pouvaient tout d'abord être *sectorielles* car concernant des fournitures pour lesquelles la concurrence internationale au plan des conditions de crédit était en voie de développement, d'où l'opportunité d'endiguer à tout le moins un tel processus. En bref, l'exemple de l'accord sur les navires, d'ailleurs modifié en 1970 et 1974 dans le sens d'un durcissement des conditions de crédit, ne devrait pas rester isolé. Aussi bien, des tentatives d'élaboration d'accords sectoriels furent-elles entreprises dans le cadre du Groupe OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation pour trois secteurs : *les avions subsoniques civils et hélicoptères neufs ; les centrales nucléaires ; les stations terrestres pour satellites de télécommunications*.

Le succès ne sera acquis que pour ce troisième secteur ; en effet, le 10 juillet 1974, le Conseil de l'OCDE adopta une résolution portant fixation d'une durée maximale de crédit et d'un pourcentage minimum d'acomptes. Par contre, pour les deux premiers, les travaux s'enlisèrent en sorte que, plutôt que d'enregistrer un échec total, le Groupe OCDE préféra adopter en mai 1975 des déclarations de standstill selon lesquelles ses membres n'accorderont pas, pour l'exportation des équipements en cause, des conditions de crédit plus favorables que leurs pratiques actuelles. En fait, ces déclarations n'emportaient pas la conviction, dès lors qu'elles n'étaient pas assorties d'annexes permettant précisément d'identifier avec toute la clarté nécessaire les « pratiques actuelles » des parties.

Une deuxième matière ponctuelle, mais non sectorielle, avait fait l'objet de travaux intensifs au sein du Groupe OCDE ; l'idée force était ici encore qu'il convenait d'endiguer un phénomène croissant de

« dérapage ». Force était en effet de constater que la concurrence au plan des conditions de crédit avec soutien public qui concernait les durées, les parts à crédit (et donc par contre-coup les pourcentages d'acompte), les taux d'intérêt, était en voie de s'étendre à un autre élément. Il s'agissait du *soutien au financement des dépenses locales dans le pays acheteur* alors que, en toute logique, le crédit à l'exportation ne devrait concerner que la part exportée. S'il était déjà trop tard pour prohiber de telles pratiques, du moins pouvait-on en limiter le jeu jusqu'à un certain étiage. La réglementation élaborée à cette fin par le Groupe OCDE se heurta à certaines difficultés politico-institutionnelles pour ce qui est de la CEE (cf. infra n° 23-24). Dans le but d'éviter qu'une telle mise en application ne soit suspendue à la solution de ces différends internes à la Communauté, les membres du Groupe OCDE décidèrent, également en mai 1975, de rendre leurs pratiques en matière de financement des dépenses locales avec soutien public, conformes aux techniques de la réglementation déjà élaborée.

15. Pour n'être pas négligeables, tous ces efforts pouvaient être taxés de « parcellaires ». Aussi bien, les développements à partir de la fin 1973 d'une approche visant à aborder d'une manière plus globale, plus « horizontale », les problèmes d'une discipline internationale dans le domaine des crédits à l'exportation, devaient-ils prendre un relief tout particulier. Les prodromes se situent lors de rencontres entre ministres fin 1973/début 1974, à l'occasion de réunions du FMI. Un certain nombre de grands argentiers relevèrent que, à la mesure de l'évolution économique et monétaire, la course aux crédits à l'exportation avec soutien public comportait nombre d'inconvénients et qu'une discipline portant sur les taux d'intérêt pourrait être opportunément recherchée. Un écho plus officiel se retrouvait dans la déclaration adoptée par les Gouvernements des pays membres de l'OCDE le 30 mai 1974, en considération du fait que, parmi d'autres facteurs, la hausse des prix du pétrole aggrave les problèmes économiques auxquels les pays membres se trouvent confrontés, notamment le problème de l'inflation, en même temps qu'elle engendre de nouveaux problèmes industriels et qu'elle provoque une modification sans précédent dans la structure de la balance des paiements. Dans cet esprit, les signataires déclaraient leur détermination et pour une période d'un an, entre autres d'éviter de prendre des mesures pour stimuler artificiellement leurs exportations ou d'autres opérations courantes ; notamment, ils ne se livreraient pas à une concurrence destructrice dans les aides officielles aux crédits à l'exportation et chercheraient à entreprendre, en coopération, les actions appropriées à cet effet dans l'avenir immédiat.



16. Ces « actions appropriées » étaient finalement fonction de deux facteurs essentiels :

— d'une part, pour être efficaces, elles ne pouvaient concerner que plusieurs conditions de crédit et non pas les seuls taux d'intérêt, sous peine d'assister à un déplacement de la concurrence d'une condition « réglementée » vers d'autres conditions « non réglementées » ;

— d'autre part, même si la déclaration précitée était multilatérale, il s'agissait de rechercher les voies et moyens permettant de promouvoir une accélération dans toute la mesure du possible des négociations pour définir les actions.

L'idée de base était, semble-t-il, qu'étant donné la complexité des problèmes il s'avérait préférable que, dans un premier stade du moins, des solutions soient explorées par les trois principales puissances commerciales occidentales, les « Neuf » (avec participation de la Commission), les Etats-Unis et le Japon quitte ensuite à ce qu'au cas de résultat positif, les autres partenaires occidentaux fournisseurs de crédits soient saisis et invités à s'associer à la discipline ainsi esquissée. En réalité, cette approche ne fut pas exempte de certaines péripéties.

Dans un premier stade qui se situe au premier semestre 1974, il s'agit véritablement de conversations à « Onze » comme indiqué ci-dessus. Elles ne permirent pas d'aboutir à des conclusions ; aussi bien, en septembre 1974, les ministres des Finances de quatre Etats membres de la Communauté (France, Italie, RFA, Royaume-Uni), des Etats-Unis et du Japon convinrent-ils d'une durée maximum de crédit pour les exportations sur certaines destinations et d'un taux d'intérêt minimum pour les opérations nouvelles assorties d'une durée de crédit de cinq ans. Toutefois, la concision de cet accord était telle que nombre de problèmes d'interprétation surgirent immédiatement et qu'en définitive il ne put être mis en application. On assiste dès lors à une troisième phase, au cours de 1975, marquée par un retour à des conversations à « Onze ». Une quatrième phase est caractérisée par un retour à des conversations plus restreintes qu'à « Onze » : les participants au Sommet de Rambouillet en novembre 1975 firent état de leur volonté de parvenir à une position commune dans le domaine des crédits à l'exportation ; ils annoncèrent, lors de leur réunion suivante à Porto Rico en juin 1976, qu'ils étaient parvenus à un Consensus. Tel était bien cette fois effectivement le cas qui allait être à l'origine d'un processus subséquent de multi-latéralisation de l'Arrangement dans les conditions qui seront exposées sous III A.

## B. Les problèmes posés à la CEE par l'évolution sur le plan international

17. Il importe de préciser qu'il s'agit en l'occurrence de la CEE en tant que telle et non pas de ses Etats membres, fussent-ils pris collectivement. En fonction de cette observation préjudicielle, deux catégories de problèmes, différents mais étroitement imbriqués, se trouvaient posés : économiques, financiers et commerciaux d'une part ; politico-institutionnels d'autre part. Les seconds ne sauraient néanmoins être pleinement appréciés, s'ils étaient considérés à titre autonome, distinct, en ignorant l'arrière-plan de fait qui les sous-tend.

18. Au plan économique, il allait de soi qu'en raison de son rôle dans le commerce mondial, la CEE ne pouvait se désintéresser de l'évolution internationale en matière de crédits à l'exportation ; cet impératif devenait encore plus sensible, dès lors que l'on passait d'une Communauté à « Six » à une Communauté à « Neuf ». Sans préjudice de motifs internes et notamment du respect des dispositions de l'article 112 du Traité de Rome, il convenait de maintenir la capacité concurrentielle des exportateurs des Etats membres, en évitant une situation de surenchère qui verrait les concurrents de pays tiers prendre le meilleur sur les marchés internationaux à la mesure de soutiens publics accrus aux exportations. De surcroît, l'expérience déjà signalée en matière d'application de la procédure de consultation (cf. supra n° 6), montrait la vanité, dans la plupart des cas, de disciplines qui resteraient confinées au seul plan de la Communauté. Finalement, cette dernière avait une position véritablement clé dans le domaine de la recherche de disciplines internationales.

19. Des obstacles de première grandeur surgissaient cependant dès lors que l'on voulait quitter le terrain des simples procédures non contraignantes quant à leurs résultats pour en arriver à des réglementations de fond et, partant, à élaborer une position communautaire cohérente à présenter vis-à-vis des autres pays occidentaux fournisseurs de crédits.

Il existait certes un fond commun à tous les Etats membres et que l'on peut résumer en deux points. D'une part, tous accordaient un soutien public au niveau de l'assurance des risques politiques (et commerciaux au cas d'opérations sur des acheteurs privés), dans la mesure où la garantie en la matière était accordée pour le compte ou avec le soutien de l'Etat. D'autre part, dans la définition des conditions de crédit, les Etats membres de la Communauté tenaient certes compte de la nature du matériel, du montant de l'opération mais, avant tout, de la « qualité » du pays acheteur. C'est dire que leurs pratiques étaient sensiblement différentes de celles

de pays comme les Etats-Unis et le Canada qui, quel que soit le pays de destination, accordaient avant tout de l'importance aux problèmes de durée d'amortissement du matériel et du « cash flow ».

Mais, venaient ensuite une série de difficultés. Certains Etats membres ne connaissaient que fort peu le soutien public aux exportations sur le plan du *financement* ou du *refinancement* ; par contre, dans d'autres, il s'agissait là d'une technique en quelque sorte de droit commun. En outre, les situations de balance de paiements étaient différentes. Un pays ayant régulièrement une position excédentaire ne pouvait guère être tenté à priori d'accroître son soutien public aux exportations. Il en allait différemment des pays déficitaires ou dont la balance connaissait à tout le moins des tensions ; la tentation était grande d'accroître des exportations par une augmentation du soutien public, tout en n'omettant d'ailleurs pas le fait que des conditions de crédit trop larges risquaient de retarder ou d'étaler les rentrées de devises au titre des exportations. Enfin, pour couronner le tout, quelles que soient ses implications commerciales, le crédit à l'exportation n'est pas exempt de certaines connotations de politique extérieure, tant il est vrai que l'octroi à certains pays d'enveloppes globales de crédits, souvent d'ailleurs à des conditions préférentielles, peut être considéré comme procédant d'une volonté de porter à un niveau plus élevé l'ensemble de ses relations avec lui et non pas les seules relations économiques.

20. Au plan politico-institutionnel, la question fondamentale était bien évidemment celle de savoir si, en fonction de l'article 113 du Traité, le concept de politique commerciale commune trouverait application à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1970, pour des arrangements internationaux dans le domaine des crédits à l'exportation.

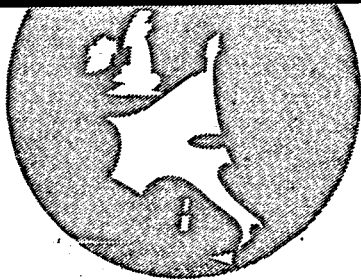
Pendant la phase que l'on a cru pouvoir qualifier « d'intermédiaire » et présentement analysée, une réponse unique n'a pas été apportée à cette question. On note en effet la coexistence de deux « filières » : celle de l'article 113 et celle de la non-application de cet article. En d'autres termes, comme pour d'autres problèmes de politique commerciale, ce sont des conclusions ad hoc qui ont été dégagées à l'exclusion d'une solution globale.

On remarquera immédiatement qu'aucun argument ne saurait être tiré, pour expliquer cette situation complexe, du fait que la CEE n'est pas stricto sensu « membre » de l'OCDE, dans laquelle les négociations en ces matières étaient appelées à se dérouler. D'une part, ce serait une lecture singulièrement étroite que de confiner la Communauté à un rôle de *représentation*, à l'exclusion de toute participation à d'éventuels actes multi-latéraux, en

fonction des dispositions du Protocole n° 1 de la Convention relative à l'OCDE. D'autre part, en effet, la Communauté en fonction des compétences qui lui sont reconnues par le Traité, doit les « projeter » sur le plan extérieur ; l'exemple du GATT, dès 1960 et alors que la CEE n'avait pas la qualité juridique de partie contractante à l'Accord Général, est là pour le prouver. Enfin, en adoptant certaines décisions (cf. infra n° 21), le Conseil des Communautés lui-même admettait que la CEE pourrait parfaitement participer en tant que telle à des négociations dans les matières en cause au sein de l'OCDE.

21. Il faut en effet noter, au titre de la « filière » de l'article 113, trois décisions du Conseil en date du 4 février 1974 concernant la position à adopter par la CEE au sein de l'OCDE quant à des accords sectoriels sur les avions - hélicoptères neufs, les centrales nucléaires, les stations terrestres pour satellites de télécommunications. La logique du Traité était parfaitement respectée : décisions prises sur recommandations de la Commission et visant l'article précité ; directives de négociation annexées pour la Commission agissant en consultation avec le Comité spécial de l'article 113 qui assistait la première dans sa tâche.

Toutefois, cette logique ne sera pas poussée jusqu'à son terme. S'agissant de l'accord sur les stations terrestres pour satellites de télécommunications, on aurait pu penser que le texte mis au point au sein du Groupe OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation et qui représentait donc le résultat des négociations, donnerait lieu à un rapport de la Commission au Conseil, assorti d'une proposition de conclusion par la Communauté selon la procédure de l'article 114 du Traité ; la situation a évolué cependant d'une manière différente. Pour permettre l'entrée en vigueur de l'Arrangement au 1<sup>er</sup> juillet 1974, le Conseil de l'OCDE adopta une résolution dès le 27 juin 1974, sans qu'à ce stade le Conseil des Communautés ait été saisi d'une proposition de la part de la Commission. Confronté à une telle situation, ce même Conseil décida de demander que soit ajoutée à la résolution — ce qui fut accepté par l'OCDE — une précision selon laquelle la mention des pays membres ou des Gouvernements participant à l'Arrangement était réputée valoir pour la CEE. Il demeura qu'en ce qui concerne cette dernière, cette approche n'aurait dû être considérée que comme provisoire et qu'une décision définitive de conclusion, conforme à la logique de l'article 113, paraissait s'imposer. C'est ce que proposa d'ailleurs la Commission en déposant une proposition en ce sens fin septembre 1974 ; on notera que, tout en prévoyant la conclusion de l'Arrangement au nom de la CEE, cette proposition ne suggérait pas que cette participation soit exclusive et qu'en d'autres termes



la Communauté en tant que telle se substitue aux Etats membres qui étaient devenus individuellement parties à l'Arrangement à dater du 1<sup>er</sup> juillet 1974. Cette même proposition ne fut cependant pas adoptée par le Conseil, et même retirée par la suite par la Commission.

Quant aux accords sectoriels sur les avions-hélicoptères neufs et les centrales nucléaires, il est désormais connu (cf. supra 14) qu'ils ne purent être atteints. Ce furent les Etats membres qui souscrivirent des déclarations de standstill dès 1975. Sans doute pouvait-on faire valoir que s'agissant de « pratiques », le terme ne pouvait s'appliquer à la Communauté en tant que telle qui, ne disposant pas d'instruments propres d'octroi de crédits et de garanties, n'avait donc pas de « pratiques ». Mais à l'inverse, on n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles la CEE en tant que telle n'aurait pu souscrire et elle seule, les déclarations en cause en se référant aux pratiques de ses Etats membres.

22. *L'absence de recours à la « filière » de l'article 113 couvre plusieurs cas.*

On notera tout d'abord que les révisions de 1970 et 1974 de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation de navires n'ont pas été mises à profit pour assurer la participation de la CEE en lieu et place de ses Etats membres (6).

Par ailleurs, les décisions du Conseil de l'OCDE de 1972 relatives à certaines procédures (cf. supra n° 13) se référaient aux pays membres du Groupe OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation à l'exclusion de toute mention de la CEE (7). Est-il possible d'arguer que, s'agissant de procédures, la CEE en tant que telle n'avait pas à intervenir : tout d'abord, parce qu'il ne s'agissait pas de « principes uniformes » au sens de l'article 113 du Traité ; ensuite, en raison de la thèse déjà signalée, d'absence d'instruments propres (cf. supra n° 11). En réalité aucun de ces arguments ne paraissait décisif. Comme on l'a déjà également signalé, les procédures marquent au moins certaines indications de tendance vers certains principes ; de ce point de vue elles ne peuvent être consi-

dérées comme totalement étrangères au domaine d'application de l'article 113 (8). La réalité était ailleurs et s'analysait en problèmes de délais ; dès lors que la procédure de consultation préalable démarquait de très près la procédure en vigueur au sein de la CEE, y compris en ce qui concerne les délais, une participation de la CEE en tant que telle aurait entraîné certains retards ; la logique aurait voulu en effet que toutes les communications émanant d'Etats membres ou destinées à des Etats membres transitent alors par l'intermédiaire de la Communauté. La même observation s'impose pour ce qui est de la procédure d'échange d'informations.

Or, chacun sait qu'en ces matières de concurrence dans le domaine des crédits à l'exportation la rapidité en vue de permettre de recouper les déclarations éventuelles de l'acheteur potentiel (9) et le cas échéant de s'aligner sur la concurrence est un élément majeur.

Les troisième et quatrième cas sont encore plus importants : la norme OCDE sur les dépenses locales et le Consensus sur les lignes directrices atteint entre certains Etats occidentaux. C'est ce qui justifiera de consacrer à chacun d'entre eux un paragraphe distinct.

23. *La norme sur le financement des dépenses locales* n'avait donné lieu de la part du Conseil de la CEE à aucune directive de négociation. Ceci résultait du fait que, comme on l'a déjà signalé, il s'agissait de la résultante d'années d'efforts poursuivis au sein du Groupe OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation pour dégager une réglementation en cette matière. Cette dernière était pratiquement mise au point fin 1974. La Commission soumit au Conseil en décembre de cette même année une recommandation fondée sur l'article 113 concernant la position de la Communauté au sein de l'OCDE quant à un arrangement concernant les dépenses locales ; en fait, les directives de négociation annexées à la recommandation reprenaient le texte intégral de la réglementation déjà pratiquement acquise au sein de l'OCDE, en sorte qu'il s'agissait moins d'une véritable négociation que d'une « régularisation » au regard du Traité CEE du stade déjà atteint à Paris.

L'examen de cette recommandation fit apparaître des difficultés dans le cadre interne de la Commu-

(6) Toutefois, la deuxième directive CEE du Conseil 72/273 du 20 juillet 1972 relative aux aides à la construction navale faisait mention désormais de l'Arrangement. Il devait en aller de même de la troisième (Directive 75/432 du 10 juillet 1975, JOCE « L » 192/75) et de la quatrième (Directive 78/338 du 4 avril 1978, JOCE « C » 98/78).

(7) Avec des différences : pour la procédure de consultation préalable sur certains pays de destination, seuls étaient mentionnés les pays membres du Groupe ayant accepté de participer à cette procédure (ce qui n'était le cas ni des Etats-Unis, ni du Japon) ; pour la procédure d'échange d'informations par contre, tous les membres du Groupe avaient accepté d'y souscrire.

(8) D'ailleurs la décision du Conseil du 3 décembre 1973 relative aux procédures de consultation et d'information au sein de la CEE devait être fondée sur l'article 113.

(9) L'expérience prouve en effet que certains acheteurs font état de conditions plus larges qui seraient offertes par un concurrent d'un autre pays, sans qu'une telle situation corresponde toujours à la réalité.

nauté, en sorte qu'en juillet 1975 la Commission saisit la Cour de Justice des Communautés de la compatibilité avec le Traité CEE du projet d'arrangement OCDE et plus particulièrement de la question de savoir si la CEE avait compétence pour conclure ledit arrangement ainsi que, dans l'affirmative, si cette compétence était ou non exclusive.

Cette saisine constituait une novation à deux égards. D'une part, pour la première fois, la Cour se voyait demander un avis sur la base des dispositions de l'article 228 paragraphe 1, 2<sup>e</sup> alinéa du Traité CEE (10). D'autre part également pour la première fois, et quant au fond, la Cour se trouvait saisie d'un problème afférent aux crédits à l'exportation avec soutien public. On notera au demeurant que des observations furent présentées devant la haute juridiction par le Conseil et quatre Etats membres (Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni).

24. *L'avis de la Cour en date du 11 novembre 1975* (11) contient plusieurs éléments de portée capitale et qui vont au-delà du cas d'espèce.

Le premier est le rejet de toute thèse selon laquelle le qualificatif d'arrangement attribué à certains actes internationaux ne permettrait pas la recevabilité d'une demande d'avis aux termes de l'article 228 qui, comme on le sait, fait mention « d'accord ». La Cour stipule qu'en se référant à un accord, ce même article 228 entend utiliser ce terme dans un sens général, pour désigner tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire, quelle qu'en soit la qualification formelle.

Le deuxième est l'affirmation du fait que le domaine de la politique commerciale et plus particulièrement celui de la politique d'exportation englobe nécessairement les régimes d'aides à l'exportation et plus particulièrement des mesures concernant les crédits destinés au financement des dépenses locales liées à des opérations d'exportation. La Cour relève que de telles mesures constituent, en fait, un élément important de la politique commerciale dont la notion a le même contenu, qu'elle s'applique dans la sphère internationale d'un Etat ou dans celle de la Communauté.

Le troisième est la conclusion de la Cour selon laquelle la politique commerciale commune est conçue par l'article 113 dans la perspective du fonctionnement du marché commun, pour la défense

de l'intérêt global de la Communauté, à l'intérieur duquel les intérêts particuliers des Etats membres doivent trouver à s'ajuster mutuellement. La Cour tire de ces prémices deux conclusions supplémentaires. D'une part, la conception précitée est déclarée de toute évidence incompatible avec une liberté que les Etats membres pourraient se réserver, en invoquant une compétence parallèle, afin de poursuivre la satisfaction distincte de leurs intérêts propres dans les relations extérieures, au risque de compromettre une défense efficace de l'intérêt global de la Communauté. D'autre part, la Cour fait observer qu'il importe peu que les obligations et les charges financières inhérentes à l'exécution de l'accord envisagé incombent directement aux Etats membres ; les mesures tant internes qu'externes prises par la Communauté dans le cadre de la politique commerciale commune n'impliquent pas nécessairement, aux fins de leur compatibilité avec le Traité, un transfert aux Institutions de la Communauté des obligations et des charges financières qu'elles peuvent entraîner, ces mesures ayant uniquement pour but de substituer à l'action unilatérale des Etats membres dans le domaine considéré, une action commune fondée sur des principes uniformes, pour l'ensemble de la Communauté.

En conclusion, la Cour émettait l'avis que la Communauté avait compétence exclusive pour participer à l'Arrangement visé dans la demande d'avis.

25. A la mesure de cet avis de la Cour, les conclusions dégagées en juin 1976 entre autres par des Etats membres de la Communauté, lors du Sommet de Porto Rico (cf. supra n° 16) prenaient encore un relief plus accusé.

La Commission y vit une négation de la compétence communautaire en matière de politique commerciale commune dans le domaine des crédits à l'exportation et entama à l'encontre des quatre Etats membres en cause la procédure de l'article 169 du Traité, à la fin de 1976. Toutefois, cette procédure ne devait pas être poursuivie dès lors que, comme on l'exposera ci-après, la communautarisation du Consensus a pu être réalisée.

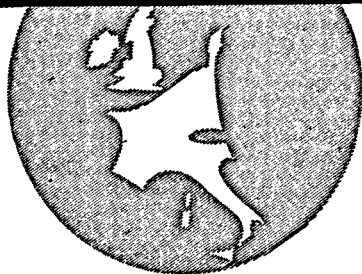
### III. — La voie de la communautarisation

#### A. Le cas de l'Arrangement sur les lignes directrices

26. C'est à dater du 1<sup>er</sup> juillet 1976 que les Participants à la réunion de Porto Rico étaient convenus de conformer leurs pratiques aux lignes direc-

(10) Selon ce texte, le Conseil, la Commission, un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du Traité. L'accord ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de Justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236 du Traité, c'est-à-dire, en clair, après révision dudit Traité.

(11) Texte intégral au JOCE « C » n° 268 du 22/11/75.



trices correspondant au Consensus qu'ils avaient dégagé.

La question fondamentale qui se trouvait posée était celle de la possibilité d'obtenir que soit élargi le cercle des participants au Consensus. Il convient en effet de souligner de nouveau que dans une matière comme le crédit à l'exportation, une discipline internationale n'a de chance d'efficacité que dans la mesure où y souscrivent le nombre le plus élevé possible de pays fournisseurs de crédit (12).

27. La réponse à la question précitée était moins aisée qu'il ne pouvait paraître au premier abord, en dépit du sentiment largement répandu que la coopération internationale devait être renforcée (13).

D'une part, le cheminement suivi, celui du multilatéralisme restreint, outre qu'il entraînait les difficultés institutionnelles que l'on sait pour la CEE, pouvait susciter des réactions de susceptibilité de pays qui n'y avaient pas été associés. D'autre part et quant au fond, il paraissait difficile de ne pas considérer que l'on se trouvait désormais devant une situation nouvelle, une discipline qui s'imposait pour la première fois, sur un plan beaucoup plus vaste que des arrangements sectoriels ou ponctuels, les principaux pays industrialisés occidentaux. N'y avait-il pas là pour les non-participants initiaux une manière de chance à saisir, en s'associant aux lignes directrices plutôt qu'en s'efforçant de poursuivre, avec des moyens plus limités que les pays précités, une politique particulariste de crédit à l'exportation ? Mais, cette association ne semblait pouvoir s'effectuer que par une acceptation pure et simple des lignes directrices déjà convenues, dans la mesure où elles représentaient un équilibre délicat entre les pays y ayant initialement souscrit ; en effet, toute tentative d'amendement ou de réserves de la part de pays n'appartenant pas au cercle originel, risquait de compromettre tout l'édifice péniblement élaboré.

28. Le Canada s'associa quasi instantanément aux lignes directrices ; il devait être suivi en novembre 1976 par l'Australie et la Finlande.

(12) Du moins de pays fournisseurs à *économie de marché*.

(13) Cf. la déclaration du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de mai 1975 dans laquelle on lit sous point 5 : « Les Ministres sont convenus qu'étant donné l'importance pour la concurrence internationale, des conditions dont sont assortis les crédits à l'exportation, un arrangement à cet égard devrait intervenir, entre le plus grand nombre possible de pays industrialisés de l'OCDE, ce qui constituerait un progrès appréciable dans la coopération internationale ». La déclaration de 1976 est plus concise puisqu'on y lit que les Ministres sont convenus de renforcer les activités de l'Organisation en matière de crédits à l'exportation.

Le problème majeur demeurait cependant celui de la CEE « en son entier » ; il va de soi en effet que sa participation éventuelle ne pourrait avoir pour effet que de renforcer la crédibilité des lignes directrices puisque ses cinq Etats membres qui n'avaient pas été appelés à participer à l'élaboration du Consensus seraient également désormais tenus par ces dernières, par le truchement d'une participation communautaire. On comprend donc aisément que d'autres pays européens aient suivi avec une particulière attention l'évolution de la situation, en cette matière au sein de la Communauté.

Sans préjudice de la procédure qu'elle avait déclenchée (cf. supra n° 25), la Commission saisit le Conseil, fin novembre 1976, d'une proposition de décision, fondée sur l'article 113, pour l'application par la Communauté des lignes directrices. Le qualificatif de « proposition » donné à ce texte aurait déjà suffi à montrer qu'il ne s'agissait pas d'ouvrir des négociations (auquel cas il aurait dû s'agir « d'une recommandation » de la Commission au Conseil), mais d'intégrer dans l'ordre juridique communautaire les lignes directrices sans les modifier et, partant, d'assurer la participation de la CEE en tant que telle au « Consensus ».

Après différents travaux internes, le Conseil des Communautés adopta le 14 mars 1977 une décision sur la base de l'article 113 du Traité concernant certaines lignes directrices dans le domaine des crédits à l'exportation, en clair des lignes directrices rigoureusement conformes à celles dégagées à Porto Rico. Cette décision appelle des commentaires d'ordre politico-institutionnel d'une part, d'ordre économique d'autre part.

29. Sur le premier chapitre, la logique de l'application de l'article 113 du Traité se trouvait désormais respectée. La compétence communautaire en matière de crédits à l'exportation, dans la ligne de l'avis émis par la Cour en novembre 1975, était reconnue et entraînait deux conséquences. En premier lieu, bien que les lignes directrices aient dans les rapports entre Participants la nature d'un simple Gentlemen's Agreement, il n'en demeure pas moins que pour la Communauté et en fonction des dispositions de l'article 113, une procédure formelle était nécessaire pour que la C.E.E. applique le Gentlemen's Agreement. En deuxième lieu, les déclarations unilatérales des quatre Etats membres ayant collaboré à l'élaboration des lignes directrices et concernant la conformité de leurs pratiques, devenaient désormais sans objet via l'engagement pris par la Communauté en tant que telle. Ceci explique que la procédure de l'article 169 du Traité (cf. supra n° 25) devenait elle-même sans véritable objet.

30. Du point de vue économique, singulièrement en ce qui concerne la transparence de la concurrence et une véritable discipline en matière de conditions de crédit, les lignes directrices marquaient un net progrès par rapport à ce qui, jusqu'à ce stade, avait pu être réalisé dans le cadre de la C.E.E. D'abord, en raison du seuil de déclenchement : les crédits d'une durée égale ou supérieure à deux ans et non plus supérieure à cinq ans. Ensuite, au niveau du champ d'application : durées de crédit certes, mais aussi acomptes et taux d'intérêt, ces conditions étant d'ailleurs différenciées en fonction d'une classification des pays acheteurs en trois catégories selon leur degré respectif de prospérité apprécié en termes de revenu par tête. Dès lors, dans le cadre de la procédure communautaire de consultation, il serait possible pour l'appréciation des différents cas, de se baser sur des *termes de référence*, qui plus est internationalement acceptés alors que tel n'avait jamais été le cas dans le passé pour les durées de crédit et encore moins pour les acomptes et les taux d'intérêt. Il reste que dans les deux cas, celui des lignes directrices comme celui de la procédure de consultation C.E.E. (14), ces termes de référence pourront toujours être dépassés puisqu'ils ne constituent pas de véritables normes ne pouvant être excédées.

31. Conformément à la décision du Conseil, la Communauté notifia aux autres pays fournisseurs de crédit pratiquant les lignes directrices, qu'elle appliquerait désormais également ces dernières. Il en résulta un processus cumulatif de « participation » : Suède, Suisse, Norvège. Les délégations de toutes les parties au Consensus se réunirent à Paris en avril 1977 à l'occasion d'une réunion du groupe OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation. La tenue de cette réunion permit d'avoir d'utiles contacts avec des délégations des pays n'ayant pas encore fait connaître leur position. En fait, pour ne pas avoir à y revenir, on signalera que par la suite et selon des calendriers divers, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et dans un dernier stade la Nouvelle-Zélande et l'Autriche déclarèrent souscrire aux lignes directrices, en sorte que ces dernières sont appliquées par tous les membres de l'OCDE sauf ceux qui ne sont pas membres du Groupe sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation (Islande, Turquie).

(14) A noter que cette procédure est maintenue et qu'elle conserve tout son intérêt puisqu'elle couvre toutes les opérations à plus de 5 ans, alors que dans le cadre de l'Arrangement sur les lignes directrices seules certaines opérations sont assujetties à certaines procédures.

Encore convient-il d'éviter sur ce dernier point toute équivoque ; bien que les Participants au Consensus utilisent les services de l'OCDE, il n'en demeure pas moins que le Consensus n'est pas un acte d'ordre juridique de l'Organisation, même si cette dernière à différentes reprises (Comité des échanges et Conseil) a fait largement écho à l'évolution de la situation en matière de lignes directrices.

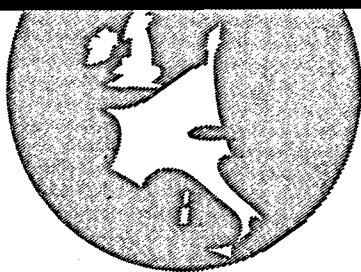
32. Sans préjudice de cet important élargissement de la participation au Consensus, un autre problème s'est trouvé posé d'entrée de jeu : celui d'un renforcement de la teneur même du texte des lignes directrices dont il faut reconnaître qu'elles étaient très concises, notamment en ce qui concerne les procédures à mettre en œuvre au cas de dérogations. Cet élément joint à la prudence des Participants qui s'engageaient dans une voie totalement nouvelle explique que dans un premier stade le Consensus ait été considéré comme applicable en quelque sorte à titre expérimental, dans l'attente de son perfectionnement. Aussi bien, les Participants convinrent-ils que le Consensus serait applicable jusqu'au 31 décembre 1977 étant entendu que dans la deuxième partie de cette même année, ils échangeraient leurs points de vue sur des améliorations possibles des lignes directrices en vue de les renforcer.

Au niveau de la Communauté, deux plans sont à distinguer. Le premier était celui de l'application jusqu'au 31 décembre 1977 la décision précitée du Conseil du 14 mars 1977 expirant le 30 juin ; mais, le 16 juin, le Conseil décida de proroger l'application par la Communauté des lignes directrices jusqu'au 31 décembre. Le deuxième concernait l'adoption d'une décision du Conseil assortie de directives de négociation en vue du renforcement des lignes directrices ; cette décision intervint le 5 décembre 1977.

33. Les négociations entre Participants prirent fin le 22 février 1978. Leur succès n'était pas nié puisqu'elles aboutissaient à un texte beaucoup plus clair et détaillé, y compris sur les problèmes de procédure, que le Consensus initial ; cette évolution se marquait dans le titre même de ce nouveau texte désormais qualifié d'« Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ».

Le texte dont la mise en application avait été prévue par les Participants au 1<sup>er</sup> avril 1978 fit l'objet d'une décision du Conseil en date du 4 avril 1978, prise sur proposition de la Commission présentée sur la base de l'article 113 du Traité. Il est à noter que pour couvrir la période allant au-delà du 31 décembre 1977 jusqu'à la conclusion finale des négociations, le Conseil avait décidé le





20 décembre 1977 de proroger l'application des lignes directrices en vigueur jusqu'à la mise en œuvre dans la Communauté de lignes directrices révisées ou jusqu'au 30 juin 1978 si cette dernière date était la plus rapprochée.

34. Depuis l'entrée en vigueur de l'Arrangement, la Communauté s'est trouvée confrontée à plusieurs problèmes cumulatifs, mais de nature assez différente puisque se sont trouvés imbriqués des aspects politico-institutionnels et des aspects économiques. Avant de les exposer, quelques remarques préalables ne sont peut-être pas inutiles. La définition, au titre de la participation de la seule CEE en tant que telle, de positions communes sur des matières aussi sensibles et délicates, n'est pas d'évidence chose aisée. Elle peut déboucher sur le risque que la position dégagée dans la mesure où elle représente un compromis ne soit que difficilement modifiable au cours des négociations multilatérales. Par contre, il y a lieu de se demander si ces dernières ne se trouvent pas dans une large mesure clarifiées voire facilitées par le fait que les autres Participants se trouvent en présence d'une position d'un groupe de pays fournisseurs de crédits et non pas d'une « floraison » de positions nationales.

35. Un premier problème posé est celui de la *prorogation périodique de l'application par la CEE de l'Arrangement*. Certes, en 1977, la limitation dans le temps s'expliquait fort bien puisque l'on se trouvait comme on le sait, au niveau de l'ensemble des Participants, dans une situation en quelque sorte transitoire dans l'attente d'un renforcement des lignes directrices. Ce dernier étant acquis depuis avril 1978, on pourrait s'étonner que, comme en font foi les communications à la presse sur les sessions du Conseil, celui-ci procède périodiquement sur proposition de la Commission à l'adoption de décisions portant sur des prorogations de l'application par la CEE de l'Arrangement. Ceci d'autant plus que ce même Arrangement ne prévoit pas de limitation dans le temps, sauf à préserver la possibilité de retrait de tout Participant moyennant un préavis de deux mois. N'y aurait-il donc pas dès lors une incompatibilité entre ces prorogations périodiques CEE et les termes de l'Arrangement ?

Ce point de vue ne paraît pas pouvoir être retenu. Il est parfaitement licite et loisible pour tout Participant de procéder à tout moment à l'examen des problèmes afférents à l'Arrangement et d'en tirer la conclusion qu'il maintient son appartenance ou au contraire qu'il engage la procédure de retrait. Il reste cependant que, sur le plan politique et économique, la fréquence de ces décisions de prorogation n'est pas dépourvue de signification. Il convient probablement d'y voir un compromis tendant à éviter

que via la participation exclusive de la Communauté, les Etats membres pris individuellement ne se voient imposer le maintien d'une adhésion aux lignes directrices qu'ils jugeraient fâcheuse pour leurs intérêts et à laquelle ils auraient pu mettre fin rapidement s'ils avaient participé individuellement. La nécessité pour les institutions communautaires de devoir, à intervalles réguliers et rapprochés, se prononcer de nouveau sur l'application de lignes directrices constitue de ce point de vue une soupape de sécurité pour les Etats membres.

36. Une deuxième catégorie de problèmes a trait au *fonctionnement de l'Arrangement*. Ce dernier prévoit que les Participants procèdent annuellement à l'examen d'un tel fonctionnement. Il va de soi qu'en fonction de la participation exclusive de la CEE à l'Arrangement et de l'article 113 du Traité, c'est également la Communauté en tant qu'entité qui participe à cet exercice et non pas ses Etats membres à titre individuel. On notera d'ailleurs que la définition de la position commune à adopter lors de tels examens ne nécessite pas d'acte juridique du Conseil, puisqu'il s'agit d'une mesure de simple application de l'Arrangement.

37. Une troisième catégorie de problèmes concerne les *éventuelles modifications de l'Arrangement*. Dans les faits, deux cas peuvent être distingués.

En premier lieu, en dépit de son titre général, l'Arrangement comporte certaines lacunes. C'est ainsi que certains secteurs sont placés en exception et que d'autres, tout en étant soumis à l'Arrangement, sont justiciables de certaines conditions de crédit plus larges à certains égards que les conditions de droit commun. Par conséquent, il paraissait logique et opportun que des efforts soient mis en œuvre pour tenter de remédier à ces « imperfections ».

En second lieu est venu se superposer le complexe des problèmes relatifs aux taux d'intérêt. Deux éléments se sont conjugués en la matière. Force était tout d'abord de constater une hausse sensible des taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux d'où la question de savoir si les taux d'intérêt minima fixés en 1978 par l'Arrangement ne devaient pas être ajustés en hausse, afin d'éviter de creuser encore l'écart — pour le plus grand dommage aussi des finances publiques — entre les taux de marché et les taux subventionnés de crédits à l'exportation. Par ailleurs, à partir d'un certain stade en fonction du phénomène précité et aussi de l'évolution monétaire, la question a été posée de savoir si la structure même du système retenu par l'Arrangement pour les taux d'intérêt ne devrait pas être modifiée pour mieux tenir compte des évolutions constatées, par exem-



ple via des mécanismes d'adaptation automatique ou semi-automatique de la grille des taux de l'Arrangement.

38. En fait ce sont les problèmes relatifs aux taux d'intérêt qui ont retenu de manière prioritaire l'attention des Participants à l'Arrangement, bien que semble-t-il, lors de la réunion de mai 1980 la C.E.E. ait proposé un réaménagement plus vaste. En tout état de cause, à dater du 1<sup>er</sup> juillet 1980, certains relèvements, d'ailleurs assez modérés, et correspondant aux chiffres avancés par la Communauté ont été apportés à la grille des taux définie par l'Arrangement (15). Mais la question plus fondamentale de la structure de ces taux et d'un éventuel nouveau relèvement demeure entière puisque lors de réunions en octobre, novembre et décembre 1980, les Participants n'ont pu s'accorder à ce sujet.

De la sorte n'a pu être respecté l'engagement pris par les Participants de parvenir au 1<sup>er</sup> décembre 1980 à une adaptation de l'Arrangement mutuellement acceptable, engagement d'ailleurs repris et amplifié en juin 1980 par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau ministériel puis par le Sommet occidental de Venise. C'est désormais en mai 1981 que la négociation sera reprise (16).

#### **B. Le cas de l'Arrangement OCDE sur les crédits à l'exportation de navires**

39. L'aggravation de la crise de la construction navale a conduit les Participants à l'Arrangement à examiner dès 1979 si des assouplissements ne devaient pas être apportés aux conditions de crédit définies dans la version 1974 de cet Arrangement.

Cette opération a été menée à bien et s'est accompagnée d'une communautarisation pour ce qui est de la C.E.E. En effet, le 24 juillet 1979 le

(15) L'application de ces nouveaux taux fit l'objet d'une décision du Conseil des Communautés, du 27 juin 1980.

(16) Elle l'a été sans succès et est désormais reportée en octobre 1981.

Conseil adopta une décision fondée sur l'article 113 du Traité comportant des directives de négociation. Le 10 décembre 1979, intervint une décision du Conseil portant conclusion de l'Arrangement révisé au nom de la C.E.E. qui en tant que telle devenait participant, à l'exclusion de participations individuelles de ses Etats membres.

40. Deux points complémentaires doivent être relevés à ce sujet. Le premier est qu'à l'exemple de la solution retenue pour l'Arrangement sur les lignes directrices (cf. supra n° 35), l'application de l'accord par la C.E.E. fait l'objet de décisions périodiques de la part du Conseil. Le second est que suite à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1981 du traité d'adhésion de la Grèce aux Communautés, ce nouvel Etat membre est désormais tenu via la participation communautaire, au respect des dispositions de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation de navires (17).

## **Conclusion**

Deux remarques finales peuvent être formulées. La première est que, dans le domaine analysé — comme en d'autres — la traduction dans les actes et dans les faits de la notion de politique commerciale commune a été laborieuse. La seconde est que la communautarisation finalement acquise est importante non seulement sur le plan des principes, mais aussi parce qu'elle a donné au volet exportation de la politique commerciale commune, jusqu'alors fort mince (18), une teneur substantielle. Le crédit avec soutien public n'est-il pas en effet l'un des vecteurs primordiaux de la politique d'exportation à l'époque contemporaine ?

(17) Par application des dispositions de l'article 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités.

(18) Quelques rares mesures de restriction aux exportations et certaines mesures dans le cadre de la politique agricole commune afférente aux exportations.



# L'EUROPE COMMUNAUTAIRE ET LES P.T.T.

Claude LABARRÈRE

*Docteur en droit*

*Administrateur au ministère des P.T.T.*

Nous passerons successivement en revue les activités dans le domaine des P.T.T., du Conseil de la Commission des Communautés européennes, puis du Parlement européen.

## Conseil et Commission des Communautés européennes

En comparaison de l'intense coopération européenne qui règne à la CEEPT (Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications), celle qui s'exerce, dans le domaine des Postes et Télécommunications, au sein des Institutions de l'Europe communautaire, est relativement marginale. Toutefois, des rencontres ont lieu fréquemment à des échelons divers et des résultats concrets ont été atteints, surtout en matière de télécommunication.

Lorsque les six ministres des Postes et Télécommunications de l'Europe communautaire éprouvèrent en 1964 le besoin de se rencontrer pour se concerter sur un certain nombre de questions, ils se réunirent à Bruxelles les 7 et 8 septembre, mais en dehors du cadre institutionnel de la Communauté économique européenne. En effet, les ministres pensaient, à l'époque, que le traité de Rome n'avait pas donné compétence à la CEE pour s'occuper des postes et télécommunications. Les ministres étaient d'autant plus enclins à court-circuiter la CEE que la lourdeur de sa machinerie administrative les inquiétait un peu.

Ayant toutefois été convaincus, à la suite d'un entretien avec le professeur Hallstein, président de la Commission, qu'une partie des questions inscrites à l'ordre du jour (par exemple, l'harmonisation des tarifs postaux) était implicitement prévue par le traité de Rome (art. 100), les ministres souhaitèrent que fût étudiée la possibilité de régler à l'avenir, dans le cadre des organes de la CEE (Conseil de ministres, Commission), certains problèmes européens afférents aux postes et télécommunications. L'examen de cette question fut confié aux représentants permanents.

C'est dans ces circonstances que la Commission, de son côté, estima que la CEE ne pouvait, sans une harmonisation européenne, fonctionner de manière optimale dans le domaine des postes et télécommunications (qu'il s'agisse des programmes, des investissements ou des tarifs). A la suite d'études par elle entreprises afin de mieux cerner l'importance économique, sur le plan communautaire, de ces deux grandes branches d'activité, la Commission proposa au Conseil, le 28 octobre 1968, la création, auprès d'elle, d'un Comité des postes et télécommunications qui serait chargé d'un rôle purement consultatif. Les discussions qui eurent lieu au cours des années suivantes ne purent conduire à une décision favorable et la Commission informa le Conseil, le 5 juin 1973, qu'elle retirait sa proposition.

Le fait que le Comité des postes et télécommunications n'ait pas été créé par le Conseil ne veut pas dire pour autant que les organes communautaires de Bruxelles se désintéressent des postes et télécommunications. Bien au contraire ! Ils s'y intéressent d'autant plus que les parlementaires de Strasbourg, plusieurs fois par an, ne manquent pas de signaler (en général par des questions écrites) l'importance que revêtent pour eux ces deux grandes branches d'activité.

Ainsi, depuis 1969, la Commission procède-t-elle à des réunions régulières des directeurs généraux des Télécommunications.

Quel est, succinctement, le bilan des activités du Conseil et de la Commission dans le domaine des postes et télécommunications ?

## POSTES

### **Proposition de directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux taxes d'affranchissement pour les lettres du premier échelon de poids et les cartes postales.**

Proposée par la Commission de la CEE au Conseil vers le milieu des années soixante, cette directive était appelée à constituer un premier pas dans la voie de l'adoption d'un tarif postal unique pour l'affranchissement du courrier échangé entre les usagers des Etats membres de la Communauté. Il existait, en effet, à l'époque, dans les tarifs postaux internationaux en vigueur dans les six Etats membres, des distorsions qui se répercutaient sur la concurrence et altéraient le bon fonctionnement du Marché commun. Celles-ci atteignaient une ampleur et un degré tels que certains membres de l'assemblée de Strasbourg, invoquant les dispositions de l'article 100 du traité de Rome, avaient été ame-

nés à poser des questions au Conseil et à la Commission. Exemple : en raison des différences du tarif postal d'un Etat membre à l'autre, certaines ventes par correspondance ainsi que les expéditions à l'étranger de catalogues et prospectus publicitaires se faisaient souvent au départ d'un Etat membre qui appliquait un tarif postal inférieur à celui de l'Etat membre d'où elles devaient normalement se faire.

La proposition de directive avait pour objet de fixer, tant pour le trafic postal intérieur des Etats membres que pour le trafic postal intracommunautaire, des taxes d'affranchissement dont le montant, exprimé en unités de comptes, serait identique. Cependant seules étaient visées les lettres du premier échelon de poids et les cartes postales.

Les discussions qui eurent lieu au sein du Conseil sur cette proposition de directive furent suspendues en juillet 1966, la Commission ayant été invitée à procéder à des études complémentaires.

Après que la Commission des Communautés européennes eut fait savoir, le 5 juin 1973, qu'elle retirait sa proposition, les ministres des PTT réunis, le 15 décembre 1977, au sein du Conseil procédèrent à des échanges de vues sur ce problème. Les ministres constatèrent « que l'application dans les relations entre tous les Etats membres du tarif intérieur pour les lettres ne dépassant pas 20 grammes et pour les cartes postales constituerait un objectif dont la réalisation aurait un impact politique du point de vue de la sensibilisation de l'opinion publique à la mise en œuvre de la construction européenne ». Ils invitèrent, en conséquence, la Commission à étudier cette question dans tous ses aspects, notamment financiers et techniques, et prirent « acte du consensus des délégations pour ne pas accroître l'écart entre les tarifs intérieurs et les tarifs extérieurs applicables aux autres Etats membres, en attendant le résultat de cette étude ».

A la suite de cette décision du Conseil, la Commission adressa aux Etats membres la recommandation suivante :

### **Recommandation de la Commission du 29 mai 1979 concernant l'application du tarif intérieur dans certaines relations postales entre Etats membres.**

1. Les prestations des services des Postes jouent un rôle important dans la vie économique et contribuent à promouvoir un développement harmonieux des activités économiques des pays de la Communauté. En outre, tout ce qui touche les tarifs a un grand retentissement auprès des populations.

2. Aussi, et pour mieux concrétiser, sur le plan postal, la fusion des économies nationales, certains



Etats membres appliquent, dans leurs relations réciproques, le tarif inférieur pour les lettres ne dépassant pas 20 grammes et pour les cartes postales.

3. L'extension de cette mesure à tous les Etats membres ne pose pas de graves problèmes financiers ou techniques. Une fois le principe acquis, cette mesure pourrait entrer en vigueur, au plan national, lors d'une modification générale des tarifs.

4. Elle aurait un impact politique important du point de vue de la sensibilisation de l'opinion publique à la mise en œuvre de la construction européenne et illustrerait une des missions de la Communauté qui est de « promouvoir des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ».

5. Pour ces motifs et en vertu de l'article 155, 2<sup>e</sup> tiret, du traité CEE, la Commission recommande aux Etats membres d'appliquer le tarif intérieur dans leurs relations postales réciproques, pour les lettres du premier échelon.

#### **Suppression de la taxe de présentation à la douane sur les envois sans caractère commercial (petits paquets et colis postaux).**

Les ministres des PTT, lors de leur rencontre du 15 décembre 1977, conscients de l'impact que la suppression de la perception de la taxe de présentation à la douane pour les envois sans caractère commercial (petits paquets et colis postaux) aurait auprès des usagers, prirent « acte de l'intention de la Commission visant à réaliser la suppression de cette taxe, tout en permettant l'identification préalable de ces envois ».

#### **Harmonisation du codage des adresses, de la lecture automatique et des systèmes de tri.**

Les ministres des PTT, au cours de cette même rencontre du 15 décembre 1977, marquèrent leur intérêt à ce que la Commission étudie, en collaboration avec les experts des Etats membres et en liaison avec les travaux menés au sein de la CEPT, les problèmes qui se poseraient dans ce domaine, en tenant compte des besoins des administrations postales et des préoccupations en matière de politique industrielle.

### **TÉLÉCOMMUNICATIONS**

#### **Politique Industrielle**

Il est de la vocation de la Communauté de s'intéresser aux industries qui permettent d'assurer le fonctionnement des PTT, notamment l'importante industrie des télécommunications (centraux téléphoniques, câbles, relais hertziens, stations terriennes

de télécommunications spatiales, satellites de télécommunications, etc.) (1).

Jusqu'à ce jour, la coopération européenne au niveau communautaire a porté essentiellement sur un effort visant à l'ouverture des marchés, domaine qui, à la Commission, est de la compétence du secteur « ouverture des marchés publics, industries d'infrastructures (télécommunications, chemins de fer), politique technologique ». Le Conseil a été amené, le 15 décembre 1977, lors de la rencontre des ministres des PTT, à prendre en cette matière un certain nombre de décisions.

Les industriels de l'Europe communautaire travaillent, en effet, sur des marchés trop étroits et trop cloisonnés par les préférences nationales (notamment lors des marchés publics), les normes nationales, et les monopoles nationaux des télécommunications. Ces petits marchés nationaux n'offrent pas le plus souvent une base de départ pour la grande exportation. Le remède consiste à créer dans la Communauté un marché souplement unifié. Les industries de pointe exigent de gros marchés.

Aussi la Commission (services du commissaire Davignon) a-t-elle des ambitions en matière d'harmonisation des équipements et des services. C'est surtout dans le domaine — nouveau — de la télématique qu'elle s'efforce (en liaison avec la CEPT) de trouver des solutions qu'elle proposera au Conseil. Une tâche longue et difficile.

#### **Rôles respectifs des administrations publiques chargées de la gestion du monopole des télécommunications et du secteur privé.**

#### **Evolution du prix à payer par l'utilisateur des réseaux de télécommunications.**

#### **Coordination des projets de développement des réseaux de télécommunications dans la Communauté.**

Les ministres des PTT, lors de leur rencontre du 15 décembre 1977, furent convenus d'inviter la Commission à approfondir, avec la collaboration des experts des Etats membres et en relation avec les travaux entrepris au sein de la CEPT, l'examen des problèmes soulevés par ces trois derniers thèmes.

#### **Réseau européen de documentation par ordinateurs EURONET.**

C'est la réalisation la plus spectaculaire de la Communauté en matière de télécommunications.

Ce réseau de téléinformatique trouve son origine

(1) A l'industrie des télécommunications doit être ajoutée l'industrie de l'informatique, compte tenu du fait que les destinées de ces deux industries seront de plus en plus liées au sein de la télématique.

dans une décision prise, le 18 mars 1975, par le Conseil des Communautés européennes dans le cadre d'un plan d'action pour le développement de l'information scientifique et technique (2) ; cette décision se référait à l'article 2 du traité instituant la CEE aux termes duquel celle-ci a pour mission, entre autres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, ainsi qu'une expansion continue et équilibrée.

« Considérant que la prolifération des systèmes d'information et leurs progrès rapides, mais dispersés dans une compétition entre les initiatives multiples publiques ou privées, rendent urgente la mise en place du réseau européen d'information et de documentation envisagé par la résolution du 24 juin 1971... (3).

« Considérant que la mise en place de ce réseau est de nature à contribuer efficacement à la réalisation des objectifs précités du traité... ».

Ce réseau — appelé ultérieurement EURONET — est un réseau européen de documentation (le premier réseau européen d'accès direct à l'information). Il fournit depuis le 31 mars 1980, date de son ouverture commerciale, aux usagers de l'Europe communautaire disposant d'un terminal, un accès sûr, rapide (temps de réponse global inférieur à trois secondes) et bon marché, à des dizaines de bases de données comportant des informations dans les domaines suivants : aérospatial, astronomie, bibliographie, chimie, énergie, environnement, ingénierie électrique, électricité, électronique, informatique, diététique, mathématiques, médecine, pharmacologie, biologie, métaux et autres minéraux, science nucléaire, brevets, physique, ingénierie civile et mécanique, services de l'information et des bibliothèques, sciences sociales, psychologie, humanités, etc. On prévoit que plus de 200 bases de données y seront raccordées dans le courant de 1981. Les grands distributeurs de bases de données (c'est-à-dire les serveurs) que le réseau EURONET permet d'appeler (à un tarif avantageux puisqu'il ne dépend pas de la distance du pays appelé) sont regroupés sous le nom de DIANE (Direct Information Access Network for Europe).

La Commission des Communautés européennes avait confié la réalisation de ce réseau à un consor-

tium réunissant les administrations des PTT de l'Europe des Neuf par un contrat signé le 15 décembre 1975 par la Commission et l'administration française des PTT, celle-ci agissant pour le compte du consortium.

Le réseau est cofinancé par la Communauté et par les administrations nationales.

Débordant du cadre de l'Europe communautaire, il a été étendu à la Suisse et le sera bientôt à l'Espagne. Des négociations sont en cours avec d'autres administrations membres de la CEPT, Suède, Autriche, etc. (4).

Les avantages des opérations à grande échelle et les possibilités offertes par un marché plus vaste que propose l'approche coopérative d'EURONET conduira à une réduction sensible, pour l'utilisateur, du coût unitaire d'une recherche interactive.

EURONET n'a pas démarré dans le désert, mais dans un environnement complexe de réseaux privés de transmission de données et d'information existant déjà avant lui, quoique depuis peu de temps.

En France, l'accès à EURONET se fait au travers du réseau national TRANSPAC.

La Commission a adopté, en octobre 1980, et transmis au Conseil une proposition pour un troisième programme d'action visant à développer EURONET au cours des trois prochaines années et qui fera suite aux plans 1975-1977 et 1977-1980.

La capacité de traitement d'EURONET (qui compte déjà 700 clients et enregistre une centaine d'interrogations en ligne par jour) sera accrue pour faire face à une demande en augmentation constante et garantir son interconnexion avec d'autres réseaux informatisés, essentiellement en Europe.

Des mesures seront également prises pour aider à former les utilisateurs et faciliter l'accès au réseau pour les petites et moyennes entreprises.

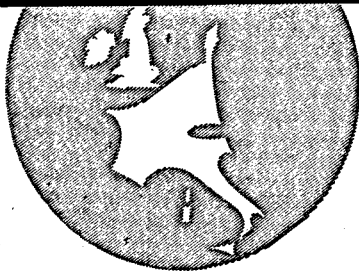
#### Politique de la recherche scientifique et technique : les actions COST

Depuis la fin de 1970, la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et

(2) Décision du Conseil du 18 mars 1975 arrêtant un premier plan d'action triennal dans le domaine de l'information et de la documentation scientifiques et techniques.

(3) Résolution du Conseil et des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil tendant à coordonner l'action des Etats membres en matière d'information et de documentation scientifiques et techniques adoptée lors de la 157<sup>e</sup> session du Conseil, tenue le 24 juin 1971 (JO des Communautés européennes du 10 décembre 1971).

(4) En vertu de l'article 228 du traité de Rome, la Communauté peut conclure des accords avec des Etats tiers. Aux termes de la décision du Conseil du 9 octobre 1978 portant adoption d'un deuxième plan d'action triennal dans le domaine de l'information et de la documentation scientifiques et techniques, il est prévu que des accords porteront sur l'extension d'EURONET et détermineront les conditions de connexion des terminaux et des services de ce réseau et les modalités techniques y afférentes. Le Conseil a autorisé la Commission à négocier ces accords de coopération, après avoir pris à cet effet l'avis du Comité de l'information et de la documentation scientifiques et techniques, le CIDST (JO des Communautés européennes, n° L. 311, p. 2).



technique qui gravite autour et à l'initiative de la Communauté économique européenne est symbolisée par le sigle COST. Ce mot n'a rien à voir avec le mot anglais Cost = Coût ; il signifie « Coopération scientifique et technique ».

Cette coopération a ceci d'original qu'elle ne concerne pas uniquement les dix Etats communautaires, mais également d'autres Etats européens qui ne font pas (ou pas encore) partie de la Communauté : la Finlande, la Yougoslavie, la Norvège, l'Autriche, le Portugal, la Suède, la Suisse, l'Espagne et la Turquie. Ainsi cette coopération dépasse-t-elle largement le cadre de la Communauté en permettant une recherche à l'échelle de toute l'Europe occidentale.

La Communauté contribue à la réalisation des actions COST en assumant les fonctions de coordination et de secrétariat, voire en y participant à part entière.

L'organe moteur de cette coopération est le « Comité de hauts fonctionnaires de la recherche scientifique et technique ». Composé de représentants des Etats participant aux groupes de travail et d'experts de la Commission, il se réunit (généralement six fois l'an) dans les bâtiments du Conseil de ministres des Communautés européennes à Bruxelles (5).

Quelles sont les origines de la formule COST, la procédure de coopération et le bilan des actions COST ?

### Historique

Vers le milieu des années soixante, la Communauté européenne qui, à l'époque, était encore limitée à six Etats membres, se trouva confrontée à une préoccupation particulière ; le rythme de développement technologique était tellement ralenti par rapport à la vive progression de la concurrence américaine et japonaise que l'Europe menaçait de se trouver, à plus ou moins long terme, dans la dépendance des industries de ses concurrents. Les Six se virent donc conduits à une coopération technologique et à une utilisation plus rationnelle des moyens et des potentiels disponibles. C'est alors que le Conseil de ministres créa en 1964 le « Comité pour la politique économique à moyen terme ». Ce comité, dont le secrétariat était assuré par la Commission et dont le président était choisi dans les délégations nationales, présenta ses recommandations simultanément à la Commission de la CEE et au Conseil.

(5) La France est représentée par un membre du secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (le SGCI), organisme qui fait partie des services du Premier ministre.

Le 31 octobre 1967, au cours d'une réunion consacrée à la recherche, le Conseil des Communautés européennes manifesta sa volonté que soit entreprise une action de redressement et de promotion dans le domaine de la recherche scientifique et de l'innovation industrielle.

Le Conseil invita un groupe de travail qui existait déjà, le PREST (Politique de recherche scientifique et technologique) dont les membres étaient des experts gouvernementaux des Six pour les questions scientifiques et technologiques, d'examiner les possibilités d'une coopération technologique européenne dans sept principaux secteurs d'activité : l'informatique, les télécommunications, les nouveaux moyens de transport, l'océanographie, la métallurgie, la protection de l'environnement (les nuisances) et la météorologie (6).

Cependant les travaux communautaires en matière de recherche allaient être suspendus pendant près d'une année à la suite du refus par la France de réserver une suite favorable à la demande d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté.

En avril 1969, M. Pierre Aigrain, qui présidait alors le comité PREST, rédigea un rapport comprenant quarante-sept projets de recherches pour les sept secteurs d'activité précités et le présenta au Conseil de ministres. Celui-ci entérina le rapport, le transmit aux Six et invita neuf autres pays européens à coopérer, dont notamment les quatre candidats à l'adhésion à la Communauté (Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Norvège).

Le comité COST fut créé en octobre 1970 par le Conseil. Les membres du comité étaient des hauts fonctionnaires de la recherche des Six + les quatre candidats à l'adhésion + trois Etats neutres (l'Autriche, la Suède et la Suisse) + l'Espagne et le Portugal. Le secrétariat était assuré par le secrétariat général du Conseil de ministres. Ainsi la coopération technologique devenait-elle de plus en plus une affaire intergouvernementale.

Quelques mois après la création du comité COST, la Finlande, la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie demandèrent à participer à ses travaux, ce qui fut accepté. Le nombre des membres s'élevait alors à dix-neuf ; il n'a pas changé depuis. Une conférence des dix-neuf ministres de la science eut lieu à Bruxelles les 22 et 23 novembre 1971 : elle aboutit à la signature d'un certain nombre d'accords.

Les sept groupes d'experts auxquels les dix-neuf pays avaient délégué leurs pouvoirs sélectionnèrent les actions à entreprendre. Celles-ci étaient mises en œuvre par des accords de recherche internatio-

(6) D'autres secteurs d'activité ont été l'objet d'actions COST depuis cette date : agriculture, denrées alimentaires, etc. Et d'autres encore sont à l'étude.

naux auxquels participaient chaque fois des groupes de composition variable. Ces accords se caractérisaient aussi par le fait que chaque Etat partenaire supportait une partie des coûts du projet. A un moment où il n'existait pas de politique communautaire de la recherche et du développement, une telle coopération à la carte présentait l'avantage de pouvoir être réalisée par une procédure relativement rapide grâce à la renonciation aux décisions obligatoires pour tous, notamment dans les domaines pour lesquels les traités communautaires ne prévoyaient pas de projets de recherche.

Enfin, par une résolution en date du 14 janvier 1974, le Conseil créait le CREST (Comité de la recherche scientifique et technique de la Communauté) avec pour mission d'assister le Conseil et la Commission dans la définition des objectifs et la mise en œuvre d'une politique commune en matière de science et de technologie. Cet organisme communautaire joue un rôle important dans la phase préparatoire de nouvelles actions de recherche (7).

#### *Procédure de coopération dans le cadre COST*

La coopération dans le cadre COST peut revêtir l'une des formes suivantes (8) :

##### *Catégorie I*

Programmes communautaires auxquels les Etats COST intéressés qui ne sont pas membres de la Communauté peuvent être associés.

##### *Catégorie II*

Actions COST qui font également l'objet d'un programme communautaire.

##### *Catégorie III*

Actions COST auxquelles participent les Etats membres de la Communauté parallèlement à la Communauté elle-même ainsi que des Etats COST non membres de la Communauté.

(7) Citons également le CIDST (Comité de l'information et de la documentation scientifiques et techniques) qui, par ses avis, assiste la Commission dans l'exécution du deuxième plan d'action triennal dans le domaine de l'information et de la documentation scientifiques et techniques (voir décision du Conseil du 9 octobre 1978, portant adoption d'un deuxième plan d'action triennal dans le domaine de l'information et de la documentation scientifiques et techniques, JO des Communautés européennes, n° L 311 du 4 novembre 1978, p. 3).

(8) Décision du Conseil (session du 18 juillet 1978) et décision du Comité des hauts fonctionnaires de la recherche scientifique et technique (COST), réunion du 14 décembre 1978 (JO des Communautés européennes, n° C 100/1 à 6, 21 avril 1979).

#### *Catégorie IV*

Actions COST sans participation de la Communauté.

- Les accords internationaux susceptibles de servir à la mise en œuvre de ces différentes actions peuvent, par exemple, être les suivants :

*Convention ou accord international* (assorti, s'il y a lieu, d'une résolution intérimaire permettant de l'appliquer pendant la période comprise entre la date de la signature et celle de la ratification) y compris les accords de coopération et les accords de concertation Communauté-COST.

*Résolution d'une conférence ministérielle* (exemple : l'action COST n° 25/4 à laquelle le Centre national d'études des télécommunications a participé).

*Déclaration commune d'intention* (9) [exemples : les actions COST n°s 208 et 211 auxquelles participe le Centre national d'études des télécommunications].

*Contrat de droit privé ou tout autre accord conclu entre des institutions ou organismes.*

- Procédure de création d'une action COST.

Elle est la suivante :

Dès que la phase préparatoire, c'est-à-dire l'élaboration du contenu technique et des dispositions juridiques administratives et financières est terminée, le secrétaire général du Conseil des communautés, agissant au nom des délégations COST, envoie une lettre aux dix-neuf gouvernements pour les informer qu'une action COST est ouverte à la signature. A partir du moment où le nombre minimal de signataires est réuni, la cérémonie de signature a lieu et l'accord entre en vigueur dès que les procédures internes des signataires sont achevées.

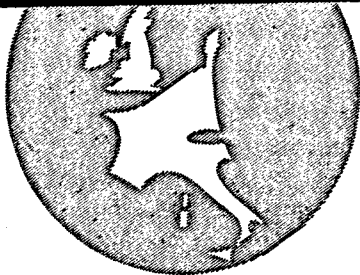
Lorsque le comité de gestion de telle action se réunit pour la première fois, la Commission des communautés en informe les dix-neuf pays (c'est-à-

(9) C'est la formule la plus courante. Appréciée par les délégations en raison de sa souplesse, elle n'a aucune force contraignante.

Toutefois des actions COST ont été créées en vertu d'accords internationaux de type classique (c'est-à-dire soumis à ratification selon les lois constitutionnelles propres à chaque Etat) ; ainsi les actions 43 et 50 (voir tableau ci-après) et surtout l'action 70, par laquelle une nouvelle organisation internationale a été créée, à savoir le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme.

Les déclarations communes d'intention sont, en ce qui concerne la France, signées par le représentant permanent de la France auprès des communautés européennes ; elles ne sont pas publiées au JO de la République française. Le sont, en revanche, les traités internationaux en bonne et due forme qui créent des actions COST.





dire même ceux qui n'ont pas signé le document susvisé). En effet, tous les pays COST qui n'ont pas signé l'accord, même ceux qui n'ont pas été représentés aux premières réunions, peuvent toujours rattraper le train en marche ; les participants négocient alors leur adhésion, car certains problèmes peuvent se poser : brevets, protection industrielle, financement, etc.

Le secrétariat d'un comité de gestion peut être assumé soit par la Commission des communautés européennes à Bruxelles, soit par l'un des Etats participants.

Pour certains secteurs, les actions relevant du même secteur d'activité sont supervisées par un

comité technique. Par exemple, les actions COST concernant les télécommunications sont coiffées par le comité technique Télécommunications.

#### *Les actions décidées jusqu'à ce jour*

Les premiers accords internationaux — au nombre de sept — mettant en œuvre des actions COST furent signés le 23 novembre 1971, à l'issue de la conférence ministérielle pour la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique qui se tint à Bruxelles les 22 et 23 novembre 1971 ; cette conférence réunissait les dix-neuf ministres compétents.

Numéros	Titre des actions COST en cours
11 bis	Action concertée dans le domaine de la téléinformatique.
201	Méthodes d'optimisation et de planification des réseaux de télécommunication.
202	L'utilisation des techniques digitales dans les réseaux locaux de télécommunication en vue d'offrir aux abonnés une gamme étendue de services et facilités.
204	Réseaux d'antennes phasées et leurs nouvelles applications.
205	Influence de l'atmosphère sur la propagation des ondes sur trajets satellite-terre à des fréquences supérieures à 10 GHz.
208	Problèmes techniques et autres posés par les systèmes de communication à fibres optiques.
211	Etude des techniques de réduction des redondances dans les services vidéo-phoniques.
30	Dispositif d'aides électroniques à la circulation sur les grands axes routiers.
301	Systèmes d'aides à la navigation maritime.
302	Recherche sur les conditions techniques et économiques de l'utilisation des véhicules routiers électriques.
303	Evaluation technique et économique des programmes de trolleybus.
304	Utilisation de carburants de substitution pour la propulsion des véhicules routiers.
43	Mise en place d'un réseau expérimental européen de stations océaniques.

Numéros	Titre des actions COST en cours
46	Mariculture.
47	Ecosystèmes benthiques côtiers.
50	Matériaux pour turbines à gaz.
53	Matériaux pour les usines de dessalement de l'eau de mer.
56	Recherches en matière de matériaux pour machines électriques supraconductrices.
501	Matériaux pour la conversion des matières fossiles.
61 a bis	Comportement physico-chimique des polluants atmosphériques.
64 b bis	Analyse des micropolluants organiques dans l'eau.
68 b bis	Traitement et utilisation des boues d'épuration.
72	Recherche relative à la mesure de précipitations par radar.
82	Le maïs comme aliment de base des bovins de boucherie.
83/84	La production de protéine mono-cellulaire et son utilisation pour l'alimentation animale.
85	Le sevrage précoce des porcelets.
86	Enrichissement des cultures de base en matière minérale.
90	Effet des traitements sur les propriétés physiques des denrées alimentaires.
91	Action concertée dans le domaine des effets du traitement thermique et de la distribution sur la qualité et la valeur nutritive des aliments.

D'autres actions furent décidées au cours des années suivantes.

Les actions durent en général de trois à cinq ans, mais elles peuvent être prolongées. Plusieurs d'entre elles sont terminées : ainsi les actions 11 (réalisation d'un réseau informatique européen) et 25/4 (influence de la pluie sur la propagation des faisceaux hertziens) auxquelles le Centre national d'études des télécommunications a participé.

Les actions en cours d'exécution sont indiquées dans le tableau ci-avant. Celles intéressant les télécommunications sont les actions 11 bis, 201, 202, 204, 205, 208 et 211. Passons-les rapidement en revue (10).

**Action 11 bis. — Action concertée dans le domaine de la téléinformatique.**

Cette action constitue la prolongation de l'action 11 (voir décision du Conseil du 4 décembre 1980, JO des communautés européennes, n° L 350 du 23 décembre 1980, p. 45, avec en annexe le texte de l'accord).

L'accord a été signé le 22 janvier 1981 par la Communauté, la Finlande et la Suède.

La Yougoslavie et la Norvège participeront bientôt à cette action.

**Action 201. — Méthodes d'optimisation et de planification des réseaux de télécommunications.**

Les déclarations communes d'intention ont été signées le 14 décembre 1979 et l'action a commencé le même jour : elle durera trois ans.

**Action 202. — L'utilisation des techniques digitales dans les réseaux locaux de télécommunications en vue d'offrir aux abonnés une gamme étendue de services et facilités.**

Comme pour l'action 201, les déclarations communes d'intention ont été signées le 14 décembre 1979 et l'action a commencé le même jour : elle durera trois ans.

**Action 204. — Réseaux d'antennes phasées et leurs nouvelles applications.**

La France ne participe pas à cette action.

**Action 205. — Influence de l'atmosphère sur la propagation des ondes sur trajets satellite-Terre à des fréquences supérieures à 10 GHz.**

(10) La France (administration des PTT, Centre national d'études des télécommunications) participe à toutes ces actions sauf aux actions 11 bis et 204.

La signature des déclarations communes d'intention a eu lieu le 24 juillet 1980.

**Action 208. — Problèmes techniques et autres posés par les systèmes de communication à fibres optiques.**

Les déclarations communes d'intention ont été signées le 15 décembre 1977 et l'action a commencé le même jour. Elle était prévue pour durer trois ans, mais elle sera probablement prolongée.

**Action 211. — Etude des techniques de réduction des redondances dans les services vidéophoniques.**

Les déclarations communes d'intention ont été signées le 31 mars 1977 et l'action a commencé le même jour. Prévue pour durer trois ans, elle devrait donc, en principe, être terminée, mais elle a été reconduite pour deux ans.

Il n'y a pas encore eu d'action COST dans le domaine postal.

\*  
\*\*

Ainsi les actions COST constituent-elles un modèle original d'« Europe à la carte ». C'est un système extrêmement souple, qui se caractérise par la mise en place de structures très légères de coopération et l'exclusion presque générale de fonds gérés en commun.

## Parlement européen

Rien de ce qui est européen ne leur étant étranger, les parlementaires européens s'intéressent de près aux postes et télécommunications. En sont un témoignage les dizaines de questions écrites au *Journal officiel* des communautés européennes. Nous en donnons la liste ci-après ; mieux que de longs développements elle donne une bonne vue d'ensemble des problèmes qui préoccupent les parlementaires de Strasbourg en matière de postes et télécommunications (à noter que l'un de leurs soucis constants est le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier).

Il est probable que les parlementaires de Strasbourg — élus désormais au suffrage universel — seront amenés à prendre d'importantes initiatives en matière de postes et télécommunications dans le sens d'une plus grande intégration dans le cadre communautaire.

Année	Numéro	Parlementaire	Référence au JO des communautés européennes	Objet
1960-1961	52	M. Margulies.	N° 63 du 13-10-1960.	Affranchissements postaux et taxes.
1960-1961	77	M. Pedini.	N° 84 du 31-12-1960.	Unification des tarifs postaux dans les six États membres.
1961-1962	35	M. Vendroux.	N° 9-8-1961 et 14-12-1962.	Circulation des marchandises par la voie postale.
1962-1963	3	M. Pedini.	N° 40 du 26-5-1962.	Uniformisation des tarifs postaux à l'intérieur de la Communauté.
1962-1963	54	M. Pleven.	N° 74 du 11-8-1962.	Tarifs postaux dans la Communauté.
1962-1963	93	M. Pedini.	N° 110 du 2-11-1962.	Unification des tarifs postaux à l'intérieur de la Communauté.
1963-1964	153	M. Pleven.	N° 74 du 15-5-1964.	Tarifs postaux dans la Communauté.
1964-1965	34	M. Moro.	N° 120 du 28-7-1964.	Application des tarifs nationaux aux envois postaux à l'intérieur de la Communauté.
1965-1966	111	M. Berkhouwer.	N° 98 du 3-6-1966.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier.
1966-1967	70	M. Berkhouwer.	N° 146 du 9-8-1966.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier.
1968-1969	253	M. Berkhouwer.	N° C 37 du 20-3-1969.	Tarifs des télécommunications.
1968-1969	305	M. Muller.	N° C 42 du 2-4-1969.	Tarifs désavantageux des communications téléphoniques internationales.
1968-1969	329	M. Berkhouwer.	N° C 58 du 10-5-1969.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier.
1969-1970	7	M. Berkhouwer.	N° C 107 du 18-8-1969.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier.
1969-1970	9	M. Oele.	N° C 102 du 4-8-1969.	Création d'un comité permanent des postes et télécommunications auprès de la Commission des communautés européennes.
1969-1970	107	M. Hougardy.	N° C 102 du 4-8-1969.	Organisation internationale des satellites de télécommunications.
1969-1970	273	M. Vredeling.	N° C 56 du 11-5-1970.	Perception d'une taxe de dédouanement dans les États membres en vertu de la Convention postale universelle conclue à Ottawa en 1957.
1969-1970	317	M. Vredeling.	N° C 5 du 13-1-1970 et n° C 4 du 18-1-1971.	Retards dans l'acheminement des colis postaux de la République fédérale d'Allemagne vers l'Italie.
1969-1970	354	M. Muller.	N° C 9 du 23-1-1970.	Tarif désavantageux des relations téléphoniques et postales internationales.
1970-1971	431	M. Oele.	N° C 22 du 9-2-1971.	Tarifs des relations téléphoniques internationales dans la Communauté.
1970-1971	25	M. Hougardy.	N° C 78 du 25-6-1970.	Renouvellement de l'accord régissant les réseaux des satellites de communications.
1970-1971	367	M. Vredeling.	N° C 12 du 9-2-1971.	Application des décisions prises par le congrès de l'Union postale universelle à Tokyo.
1970-1971	491	M. Werner.	N° C 38 du 21-4-1971.	Émission d'un timbre-poste européen.
1970-1971	580	M. Adams.	N° C 74 du 24-7-1971.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier.
1970-1971	581	M. Adams.	N° C 57 du 8-6-1971.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement du courrier.
1971-1972	192	M. Vredeling.	N° C 97 du 2-10-1971.	Taxe de dédouanement perçue en trafic postal intracommunautaire.
1971-1972	340	M. Vredeling.	N° C 14 du 15-2-1972.	Accord postal entre la République fédérale d'Allemagne et la RDA.

Année	Numéro	Parlementaire	Référence au JO des communautés européennes	Objet
1971-1972	475	M. Oele.	N° C 21 du 3-3-1972.	Simplification des mouvements de fonds par l'entremise des services de virements postaux.
1971-1972	479	M <sup>lle</sup> Lulling.	N° C 49 du 18-5-1972.	Perception de droits sur des paquets expédiés de la République fédérale d'Allemagne en Belgique.
1972-1973	285	M. Vredeling.	N° C 124 du 29-11-1972.	Procédures visant à réduire les formalités de dédouanement pour les colis postaux et les envois par la poste.
1972-1973	332	M. Berkhouwer.	N° C 124 du 29-11-1972.	Tarifs postaux aux Pays-Bas.
1972-1973	473	M. Vredeling.	N° C 138 du 31-12-1972. Réponse complémentaire : n° C 68 du 21-8-1973.	Envois de circulaires via les Pays-Bas avec la mention « Port payé à Amsterdam ».
1972-1973	607	M. Berkhouwer.	N° C 45 du 23-6-1973.	Égalité des tarifs postaux dans la Communauté élargie.
1972-1973	641	M. Seefeld.	N° C 47 du 26-6-1973.	Unification des tarifs postaux.
1972-1973	660	M. Vredeling.	N° C 39 du 7-6-1973.	Télédistribution.
1972-1973	708	M. Cousté.	N° C 52 du 5-7-1973.	Productivité téléphonique dans les neuf États membres.
1973-1974	108	M. Jahn.	N° C 85 du 13-10-1973.	Rapprochement des législations des États membres relatives aux taxes postales.
1973-1974	268	M. Cousté.	N° C 182 du 24-11-1973.	Mesures qu'entend prendre la Commission dans le domaine de l'organisation du marché commun des télécommunications.
1973-1974	274	M. Cousté.	N° C 102 du 24-11-1973.	Harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes d'affranchissement.
1973-1974	376	M. Vals.	N° C 116 du 29-12-1973.	Prix de vente du matériel téléphonique.
1973-1974	513	M. Jahn.	N° C 14 du 15-2-1974.	TVA perçue sur les timbres (timbres de collection) acquis par les personnes privées en vertu d'un ordre permanent.
1973-1974	569	M. Johnston.	N° C 22 du 7-3-1974.	Extension des tarifs postaux intracommunautaires.
1973-1974	600	M. Willi Muller.	N° C 77 du 4-7-1974.	Uniformisation des tarifs postaux dans la Communauté.
1973-1974	613	M. Cousté.	N° C 39 du 6-4-1974.	Création de la politique européenne des télécommunications.
1973-1974	677	Sir Douglas Dodds-Parker.	N° C 77 du 4-7-1974.	Harmonisation des tarifs postaux.
1974-1975	137	M. Vals.	N° C 95 du 13-8-1974.	Prix de vente des matériels téléphoniques.
1974-1975	138	M. Vals.	N° C 95 du 13-8-1974.	Politique régionale et tarifs téléphoniques.
1974-1975	214	M. Willi Muller.	N° C 131 du 25-10-1974.	Tarifs postaux appliqués dans les pays de la Communauté.
1974-1975	259	M. Albertsen.	N° C 121 du 11-10-1974.	Relations postales entre les pays membres de la CEE.
1974-1975	784	M. Hougardy.	N° C 94 du 26-4-1975.	Tarif postal entre la Grande-Bretagne et les autres pays de la CEE.
1974-1975	418	M. Cousté.	N° C 4 du 8-1-1975.	Abonnements au télex dans les pays de la Communauté.
1974-1975	430	M. Seefeld.	N° C 150 du 29-11-1974.	Institution d'un livret d'épargne postal européen.
1974-1975	737	M. Bertrand.	N° C 94 du 26-4-1975.	Création d'un marché commun du téléphone.
1974-1975	738	M. Bertrand.	N° C 94 du 26-4-1975.	Marché commun des télécommunications.
1974-1975	783	M. Hougardy.	N° C 94 du 26-4-1975.	Lanceurs de satellites de télécommunications européens.
1974-1975	784	M. Hougardy.	N° C 94 du 26-4-1975.	Tarif postal entre la Grande-Bretagne et les autres pays de la CEE.
1975	111	M. Johnston.	N° C 170 du 28-7-1975.	Tarif commun normalisé des timbres-poste.
1975	449	M. Cousté.	N° C 296 du 24-12-1975.	Échanges intra-communautaires en matériels de télécommunications.

Année	Numéro	Parlementaire	Référence au JO des communautés européennes	Objet
1976	34	M. Dykes.	N° C 158 du 12-7-1976.	Taxes postales et téléphoniques.
1977	478	M. Seefeld.	N° C 22 du 26-1-1978.	Tarifs postaux intérieurs appliqués entre les pays membres de la Communauté.
1977	800	M. Muller-Hermann.	N° C 88 du 11-4-1978.	Acheminement et distribution du courrier à l'intérieur de la Communauté européenne.
1977	924	M. Meintz.	N° C 88 du 11-4-1978.	L'Europe postale.
1977	1008	M. Berkhouwer.	N° C 124 du 29-5-1978.	Harmonisation des tarifs postaux.
1977	1073	M. Seefeld.	N° C 124 du 29-5-1978.	Tarifs postaux intérieurs appliqués entre les pays membres de la Communauté.
1977	1133	Lord Bessborough.	N° C 175 du 24-7-1978.	Timbres-poste de la Communauté européenne.
1977-1978	542	M. Seefeld.	N° C 42 du 20-2-1978.	Télédistribution.
1977-1978	989	M. Verhaegen.	N° C 124 du 29-5-1978.	Tarifs postaux dans les États membres.
1978	173	M. Muller-Hermann.	N° C 188 du 7-8-1978.	Distribution du courrier dans la Communauté.
1978	174	M. Muller-Hermann.	N° C 188 du 7-8-1978.	Distribution du courrier dans la Communauté.
1978	571	M. Damseaux.	N° C 267 du 10-11-1978.	Services publics en milieu rural.
1978	590	M. Lezzi.	N° C 5 du 8-1-1979.	Désorganisation des services postaux, tout particulièrement avec l'Italie.
1978	616	M. Dondelinger.	N° C 307 du 22-12-1978.	Timbre spécial pour l'élection directe du Parlement européen.
1978	25	M <sup>me</sup> Kellet-Bowman.	N° 231.	Tarifs postaux (séance du 15 juin 1979).
1978	717	M. Van Aerssen.	N° C 45 du 19-2-1979.	Harmonisation des services postaux.
1978	21	M. Ryan.	N° 237.	Services postaux dans la Communauté (séance du 14 décembre 1979).
1978	987	M. Van Aerssen.	N° C 79 du 26-3-1979.	Règles de concurrence dans le trafic postal.
1979	66	M. Seefeld.	N° C 150 du 15-6-1979.	Tarifs postaux intérieurs appliqués entre les pays membres de la Communauté.
1979	865	M. Caillavet.	N° C 64 du 8-3-1979.	Coordination européenne des systèmes de vidéotex.
1979	1007	M <sup>me</sup> Walz.	N° C 101 du 23-4-1979.	Techniques et structures nouvelles des télécommunications dans la Communauté.
1980	284	M. Seefeld.	N° C 163/8 de 1980.	Tarifs postaux intérieurs appliqués entre les pays membres de la Communauté.
1980	288	M. Albers.	N° C 217/5 de 1980 du 25-8-1980.	Réduction des tarifs applicables aux communications téléphoniques internationales.
1980	241	M <sup>me</sup> Macciocchi.	N° C 178/58.	Télématique et libertés.
1980	241	M <sup>me</sup> Spaak.	N° C 283/8 du 3-11-1980.	Les communications téléphoniques entre les États membres.
1980	625	M. Purvis.	N° C 251/22 du 22-9-1980.	EURONET.
1980	634	M. Albers.	N° C 238/9 du 3-11-1980.	Utilisation de la « Citizen's Band » par les chauffeurs de camions et les touristes.
1980	723	M. Pannella.	N° C 245/15 du 22-9-1980.	Banques de données.
1980	733	M. Sieglerschmidt.	N° C 209/33.	Protection des données dans la Communauté européenne.
1980	244	M. Irmer.	N° C 255/3 du 2-10-1980.	Harmonisation dans le domaine postal.
1980	470	M <sup>me</sup> Lizin.	N° C 255/4 du 2-10-1980.	Matériel informatique (EURONET).
1980	755	M <sup>me</sup> Wiczorek, M. van Minnen, M. Schmid, M. von der Vring, M. Walter.	N° C 255/20 du 2-10-1980.	Annuaire téléphonique interne de la Commission.
1980	722	M. Pannella.	N° C 283/20 du 2-11-1980.	Banques de données.
1980	1192	M. Bettiza.	N° C 301/8 du 19-11-1980.	Taxe de monopole postal en Italie.

# DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES D'URGENCE EN CAS DE CRISE PÉTROLIÈRE

E. ANDRETA

*Administrateur principal à la Direction Générale  
de l'Energie et de la Commission  
des Communautés européennes*

## Crise 1973/1974

Les difficultés d'approvisionnement en pétrole survenues dans les années 1973/1974 ont, non seulement, montré la vulnérabilité des économies des Etats membres mais également souligné le manque de solidarité entre eux et l'impossibilité de prendre des décisions au niveau communautaire faute notamment d'un cadre juridique approprié et de dispositions réglementaires suffisamment précises.

En raison de l'offre abondante de pétrole existant sur le marché, la menace d'une crise grave et durable était en effet à cette époque, ou plutôt dans les années 60 qui ont précédé la crise de 1973, très loin de l'esprit des Gouvernements, des compagnies pétrolières et des experts.

Depuis lors, tous les pays consommateurs, notamment les pays de la CEE largement dépendants du pétrole, ont compris que l'interruption dans l'approvisionnement pétrolier pour des raisons politiques ou autres représentait un risque permanent susceptible de subsister aussi longtemps que le pétrole représentera une part importante de leur approvisionnement énergétique.

## Actions sur le plan international

A la lumière de cette expérience, les pays consommateurs, notamment les pays industrialisés, ont joint leurs efforts pour créer, dans le cadre de l'OCDE, une « Agence Internationale de l'Energie » (AIE), chargée notamment de la mise en place d'un mécanisme de solidarité capable de garantir la sécurité des approvisionnements en pétrole à des conditions raisonnables et équitables, et d'assurer la répartition entre les pays participants, sur une base équitable des quantités de pétrole disponibles, en cas de grave déficit pétrolier.

Huit Etats membres de la CEE ont adhéré à cet organisme. La France, qui avait pris part à la conférence sur l'Energie réunie à Washington en février 1974, a refusé d'y participer pour des raisons politiques ; elle est toutefois consciente que le problème de la sécurité de l'approvisionnement est un problème plus vaste de politique extérieure exigeant pour être résolu une coopération internationale étroite et participe au Comité de politique énergétique de l'OCDE. C'est dans cet esprit de coopération que la Commission participe aux travaux de l'AIE et aux autres activités de l'OCDE dans le secteur énergétique.

## Actions sur le plan de la CEE

Indépendamment des actions menées sur le plan de l'OCDE, il importait pour la Communauté, s'agissant d'un marché unifié avec comme règle la libre circulation entre Etats membres, de se doter d'un système propre répondant à ses besoins.

La Commission, également sensible au problème de la sécurité de l'approvisionnement énergétique comme élément indispensable pour garantir le développement économique des Etats membres, a pris l'initiative de proposer au Conseil un ensemble de dispositions qui ont été adoptées par étapes successives et qui constituent le cadre juridique sur lequel se fonde le mécanisme communautaire d'urgence.

L'objectif de cet ensemble de mesures communautaires qui, par ailleurs, s'harmonisent et s'intègrent parfaitement avec le système de répartition de l'AIE est d'établir une véritable solidarité entre les Etats membres permettant, d'une part, un partage équitable des charges imposées par la crise et, d'autre part, de sauvegarder l'unité du marché commun même si des mesures conservatoires prises par certains Etats membres sévèrement affectés s'avéraient nécessaires.



Les mesures adoptées touchent à quatre domaines différents : la politique de stockage (1), la coordination des mesures destinées à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement (2), la réduction de la consommation d'énergie (3) et l'établissement d'un régime de surveillance des échanges intracommunautaires (4).

## Contenu des dispositions communautaires

### 1. Politique de stockage

Une obligation de stockage est imposée depuis 1968 dans la CEE. Elle porte, à l'heure actuelle, sur 90 jours de la consommation interne journalière moyenne de l'année précédente pour les 3 principales catégories de produits pétroliers (essence, gas-oil et fuel) qui couvrent environ 80 % de la gamme des produits raffinés consommés. Cette directive prévoit également une consultation entre les Etats membres et la Commission pour les prélèvements à opérer sur ces stocks. Ceux-ci, qui ont été créés pour des raisons de sécurité, ont joué dans les récentes crises de 73/74 et au cours de celles, plus récentes, de 1979 et 1980 un rôle essentiel car ils ont permis de réduire sensiblement le déficit réel dont les Etats membres étaient affectés. C'est ainsi qu'au moment de l'arrêt de la production de pétrole de l'Iran, survenu en décembre 1979, la Communauté disposait d'importants stocks de produits pétroliers correspondant à environ 117 jours de consommation.

Le prélèvement substantiel des Etats membres a permis à la Communauté de compenser ainsi son déficit et l'a placée dans une position plus favorable par rapport à d'autres pays tiers industrialisés disposant d'un niveau de stocks plus faible.

### 2. Coordination des mesures destinées à atténuer les effets des difficultés d'approvisionnement

En cas de déficit des approvisionnements les Etats membres sont amenés à prendre, sur le plan

national, des mesures pour sauvegarder leur approvisionnement.

La directive 73/238/CEE du Conseil vise la coordination au niveau communautaire des mesures que les Etats membres prennent ou envisagent d'adopter pour atténuer les effets d'une crise d'approvisionnement. Cette coordination est organisée au sein d'un groupe spécial présidé par la Commission, le groupe « Approvisionnement pétrolier », constitué de délégués des Etats membres dont la composition est nominale fixée à l'avance.

Cette directive prévoit la possibilité pour la Commission de convoquer les Etats membres pour procéder aux consultations visant la coordination des mesures nécessaires pour :

- effectuer les prélèvements sur les stocks de sécurité et les attribuer aux consommateurs ;
- restreindre la consommation et établir des priorités pour certaines catégories ;
- réglementer les prix pour éviter les hausses anormales.

Au cours des crises de 1973/74 et 1979, cette directive a joué un rôle important. Des réunions mensuelles ont eu lieu. Elles ont permis un échange fréquent d'expériences et d'informations sur les disponibilités, les prix et, d'une manière plus générale, sur les conditions d'approvisionnement de chaque Etat membre. La coordination des mesures prises par les différents Gouvernements a contribué à combler certains déséquilibres régionaux et à éviter des distorsions de trafic trop importantes.

### 3. Réduction de la consommation d'énergie primaire

En cas de déficit la première mesure qui s'impose est de réduire la consommation au niveau des disponibilités. Les stocks constituent en général une réserve ultime sur laquelle on ne peut prélever que pour atténuer des déséquilibres graves.

La décision prise par le Conseil le 7 novembre 1977 fixe un objectif commun de réduction de la consommation d'énergie primaire en cas de difficultés d'approvisionnement en pétrole brut et produits pétroliers (5) : elle vise une réduction harmonisée de la consommation pétrolière en fonction de la consommation d'énergie des différents Etats membres de manière à tenir compte de leur structure d'approvisionnement en énergie.

Le niveau de réduction est fixé par la Commission, les Etats membres disposant de 10 jours pour annuler ou modifier cette décision. Ceci est important car cela permet de sauvegarder, d'une part,

(1) Directives du Conseil 68/414/CEE, J.O. L 308 du 23.12.68 et 72/425/CEE, J.O. L 291 du 28.12.72.

(2) Directive du Conseil 73/238/CEE, J.O. L 228 du 16.8.73.

(3) Directive du Conseil 77/706/CEE, J.O. L 292 du 16.11.77.

(4) Directive du Conseil 77/186/CEE, J.O. L 61 du 5.3.77.

(5) Décision du Conseil 77/706/CEE du 7.11.1977.



l'unité du marché et, d'autre part, d'assurer que tous les utilisateurs d'énergie, à l'intérieur de la Communauté, supportent une part équitable des difficultés qui découlent de la crise.

Ce mécanisme de réduction de la consommation comporte 3 phases successives.

**Phase I.** — Réduction jusqu'à 10 % de la consommation des produits pétroliers sans réallocation entre Etats membres.

La Commission peut, lorsqu'elle constate l'existence d'un déficit n'excédant pas 10 % de la consommation normale de pétrole, décider de réduire uniformément (même taux de réduction) la consommation des produits pétroliers dans tous les Etats membres.

**Phase II.** — Après deux mois, réduction différenciée n'excédant pas 10 % de la consommation de produits pétroliers avec réallocation entre les Etats membres des quantités épargnées.

La Commission, pour tenir compte de la structure différente de l'approvisionnement en énergie des Etats membres et partager d'une façon équitable le fardeau découlant de la crise, peut proposer au Conseil, qui doit décider dans les 10 jours, de réduire de manière différenciée la consommation de produits pétroliers des Etats membres.

Les taux différenciés de réduction sont calculés non plus en fonction de la consommation pétrolière mais de la consommation totale d'énergie dans les secteurs où le pétrole peut être remplacé par d'autres formes d'énergie. On a retenu, pour simplifier, les centrales électriques qui constituent le principal secteur où le pétrole peut être, à court terme, remplacé par d'autres combustibles, notamment du charbon et du gaz.

**Phase III.** — Réduction différenciée et réallocation des quantités entre Etats membres en cas de déficit grave excédant 10 % de la consommation normale de produits pétroliers.

Le principe et le mécanisme de réduction différenciée et de réallocation sont les mêmes qu'à la phase II. La seule différence avec la phase II réside dans le fait qu'on procède à la réduction de la demande de produits pétroliers qui peut s'étendre à tous les secteurs en fonction de la consommation d'énergie totale des Etats membres afin d'assurer un niveau d'équité plus grand encore que dans la phase II.

#### **4. Surveillance des échanges entre les Etats membres**

La règle générale à l'intérieur de la Communauté est la libre circulation des marchandises. Il est clair que, en cas de crise, un contrôle des échanges des produits pétroliers peut devenir nécessaire.

La décision prise par le Conseil le 14 février 1977 relative à l'exportation de pétrole brut et de produits pétroliers d'un Etat membre vers un autre en cas de difficultés d'approvisionnement (6) vise à maintenir dans cette situation les courants traditionnels des échanges à l'intérieur de la Communauté et à prévenir éventuellement toute perturbation grave qui pourrait se produire dans les exportations risquant ainsi de mettre en péril l'approvisionnement d'un ou plusieurs Etats membres.

Ce régime de surveillance des échanges comporte plusieurs étapes selon la situation de l'approvisionnement.

**1<sup>re</sup> étape.** — Mise en place d'un mécanisme de surveillance par décision de la Commission après avoir constaté l'existence de difficultés dans l'approvisionnement d'un Etat membre.

La mise sous surveillance comporte la subordination des échanges entre Etats membres concernés à un système d'autorisation à accorder automatiquement par l'Etat membre de provenance sans introduire aucune entrave.

Ce mécanisme est destiné à fournir rapidement des informations sur les échanges sans les perturber.

**2<sup>e</sup> étape.** — Clause de sauvegarde nationale prévoyant une limitation des exportations pour éviter les échanges anormaux.

La Commission peut, lorsqu'un déficit réel ou imminent donne lieu à une augmentation anormale des échanges de produits pétroliers, autoriser pour 10 jours — dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour éviter des échanges anormaux — les Etats membres concernés à :

— suspendre la validité ou à révoquer les autorisations à l'exportation déjà délivrées, ou

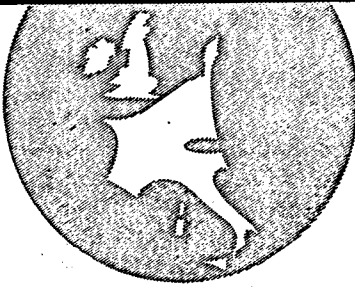
— suspendre la délivrance de nouvelles autorisations à l'exportation.

**3<sup>e</sup> étape.** — Décision d'un Etat membre de suspendre pour une période limitée (10 jours) ses exportations.

En cas de crise soudaine et très grave susceptible d'entraîner de sérieux préjudices pour l'économie, un Etat membre peut, à titre de sauvegarde et après avoir consulté la Commission et informé les autres Etats membres, prendre la décision de suspendre ses exportations vers les autres Etats membres.

L'expérience de 1979 s'est limitée au 1<sup>er</sup> cas pour 5 Etats membres.

(6) Décision du Conseil 77/186/CEE du 14.2.1977.



## Organisation

La mise en œuvre rapide des mesures communautaires a demandé la création de structures administratives spécifiques par la Commission et les Etats membres.

L'article 1<sup>er</sup> de la directive 73/238/CEE prévoit que les Etats membres se dotent de plans nationaux d'intervention compatibles avec les dispositions du Traité et destinés à être mis en fonction en cas de nécessité.

La Commission, pour répondre avec efficacité aux nécessités découlant d'une situation d'urgence, a mis sur pied une unité interservices « task-force » chargée en particulier du traitement des informations indispensables pour surveiller le développement de la situation de l'approvisionnement, de la préparation des mesures et des décisions étant du ressort de la Commission et des contacts avec les organisations nationales, l'industrie et l'AIE.

Les Etats membres, pour leur part, ont prévu la création d'organismes particuliers similaires, appelés « NESO » (National Emergency Sharing Organisation) dans les 8 Etats membres de l'AIE, pour l'exécution des mesures de répartition adoptées.

## Différents scénarios possibles

Cet ensemble de mesures constitue le cadre juridique permettant à la Communauté de mettre en œuvre les actions indiquées ci-dessus en fonction de la situation et de sa gravité. La combinaison de ces mesures diffère suivant la situation et les nécessités du moment.

Un « plan anti-crise » à partir d'un certain nombre de scénarios vraisemblables de déficit a été envisagé par la Commission. Dans ces différents scénarios sont esquissées les actions qui devraient être mises en place d'une façon harmonisée en cas de crise des approvisionnements pétroliers pour assurer la cohérence communautaire.

A cette fin, 4 cas différents ont été retenus en fonction d'un déficit éventuel. Les principes généraux sur lesquels se fonde le plan sont, comme évoqué précédemment, d'une part, la réduction de la consommation de pétrole et de produits pétroliers et, d'autre part, le principe de la libre circulation des marchandises dans la Communauté, complétés par la coordination des mesures nationales et la politique de stockage.

L'application de ces principes devrait suffire en cas de difficultés pour permettre le mouvement

des quantités nécessaires à équilibrer l'approvisionnement des différents Etats membres.

Les différentes actions à mettre en œuvre dans les quatre scénarios envisagés sont destinées à garantir et à faciliter l'application correcte de ces principes.

### *I. Stade d'alerte* (déficit de très faible ampleur).

Dans cette première phase, la Commission peut, pour mieux suivre le déroulement des événements :

- mettre en œuvre la « task-force », unité interservice constituée au sein de la Commission pour faire face avec efficacité aux difficultés d'approvisionnement ;

- convoquer le Groupe « Approvisionnement pétrolier » pour procéder à un échange de vues détaillé sur la situation et les problèmes qui se posent ;

- mettre en place un mécanisme d'information accéléré permettant d'évaluer et de suivre notamment la situation de l'approvisionnement, des stocks et des prix dans des délais très courts ;

- décider la mise sous surveillance des échanges intracommunautaires de produits pétroliers et de pétrole brut (art. 1 de la décision 77/186/CEE).

### *II. Stade de « crise légère »* (déficit pouvant aller par exemple jusqu'à 7 %).

Dans cette phase de « pré-crise », la simple surveillance devrait en principe suffire et aucune mesure de réduction uniforme de la consommation ne devrait être adoptée dans cette phase par la Commission. Une coordination des actions nationales s'impose toutefois sur le plan communautaire.

Néanmoins, la Commission peut, à la demande d'un Etat membre ou de façon autonome :

- organiser les consultations nécessaires sur le plan communautaire pour coordonner les mesures prises et/ou envisagées par les Etats membres dans le domaine des prix, dans le but exclusif d'éviter les hausses à caractère anormal ;

- autoriser les Etats membres à limiter leurs exportations vers les autres Etats membres dans la mesure nécessaire pour éviter les mouvements anormaux de produits pétroliers ;

- autoriser les Etats membres à prélever sur leurs stocks de sécurité pour atténuer certains déficits en produits et diminuer les tensions sur le marché.

### *III. Stade de « crise manifeste »* (déficit allant par exemple de 7 à 12 %) (7).

Dans cette phase, la Commission décide, à la demande d'un Etat membre, ou de façon autonome :

(7) Il est évident que certaines mesures adoptées dans les stades 1 et 2 demeurent également en vigueur dans le stade 3.

a) au début des difficultés :

— d'organiser les consultations nécessaires sur le plan communautaire pour coordonner les mesures prises et/ou envisagées en matière :

- i) de réduction de la consommation,
- ii) de prélèvement sur les stocks de sécurité, et
- iii) de prix ;

— de réduire de façon uniforme pour deux mois la consommation de produits pétroliers dans les Etats membres ;

— d'autoriser les Etats membres à limiter leurs exportations vers les autres Etats membres dans la mesure nécessaire pour permettre l'application sur le plan communautaire du programme de répartition établi par l'AIE. Des quantités minimales à l'exportation (plafonds) pourront être fixées par la Commission pour garantir l'approvisionnement traditionnel des pays membres importateurs de produits ;

b) au cas où la crise persiste durant plus de deux mois, la Commission propose au Conseil, en complément des mesures précédentes :

— de réduire la consommation des produits pétroliers d'une façon différenciée par Etat membre et

— d'organiser au niveau CEE une répartition des quantités épargnées du fait de la réduction différenciée de consommation de produits pétroliers.

Ces mesures sont destinées à assurer, comme cela a déjà été évoqué, que tous les utilisateurs d'énergie à l'intérieur de la Communauté, compte tenu de la part différente que le pétrole occupe dans la structure de la consommation énergétique de chaque Etat membre, supportent une part équitable des difficultés qui découlent de la crise.

IV. Le stade de « crise sévère » (déficit supérieur par exemple à 12 %).

Dans cette phase de crise aiguë, la Commission, en plus des mesures déjà adoptées dans les phases précédentes, peut proposer au Conseil :

— soit d'augmenter le taux de réduction de la consommation de produits pétroliers et d'organiser une réallocation des quantités épargnées par une réduction différenciée ;

— soit d'étendre cette réduction à l'ensemble des produits énergétiques et d'organiser, le cas échéant, une réallocation de produits énergétiques disponibles, et

— d'assortir, selon le cas et la nécessité, les décisions qui précèdent par des mesures complémentaires destinées à assurer l'approvisionnement optimal en pétrole brut et produits pétroliers de l'ensemble de la Communauté.

## Conclusions

Le système de crise communautaire a été mis au point malgré les événements difficiles qui se sont produits sur la scène internationale. Son élaboration a été lente et difficile. Le mécanisme existant, qui est le fruit de l'expérience, est loin d'être parfait et complet. D'autres mesures visant à une plus étroite coordination des actions nationales en temps de pré-crise et facilitant, par le jeu de la libre circulation, le rééquilibrage du déficit national devraient s'y ajouter prochainement. Une politique plus cohérente de prix des produits pétroliers par les Etats membres et de gestion plus souple des stocks pourrait faciliter également l'action communautaire et rendre les mesures plus efficaces.

Le Conseil du 13 mai 1980 a compris l'importance de ces actions destinées à faire face notamment aux problèmes d'approvisionnement à court terme en pétrole et a invité la Commission à les examiner. La Commission a, par la suite, communiqué au Conseil les fruits de ses réflexions. Ils comportaient un certain nombre de mesures à envisager en cas de tensions sur les marchés à la suite de très faibles déficits dans la production de pétrole brut susceptibles de perturber l'équilibre instable de l'offre et de la demande. Il s'agit notamment de mesures destinées à dissuader les compagnies pétrolières d'acheter à des prix excessifs, à favoriser la réduction de la consommation par des actions volontaires de l'industrie et à intensifier la production d'hydrocarbures dans la Communauté.

Il faut espérer que les suggestions que la Commission a présentées à ce sujet au Conseil se transformeront rapidement en engagements.

Malgré leurs imperfections et les lacunes, les dispositions actuelles constituent cependant un cadre souple dans lequel les Etats membres et la Commission peuvent trouver les instruments nécessaires pour faire face à des situations de crise avec un esprit de solidarité et de cohésion et une capacité de réaction plus rapide que par le passé.

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. - Nominations

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES PRATICIENS DE L'ART DENTAIRE

Lors de sa session du 14 septembre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, Docteur Jean Ecker, médecin-dentiste, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire**, en remplacement du Docteur Joseph Mersch, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 25 mars 1983.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Lors de sa session du 17 septembre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Ernst Birker, Ministerialrat, Bundesministerium des Innern, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de Dr. Dieter Hömig, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

En outre, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Rolf Aschenbeck, Referent der Deutschen Angestelltengewerkschaft, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de Mme Anne Renken, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session du 17 septembre 1981, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres du **Comité consultatif pour la formation professionnelle**, pour la période du 17 septembre 1981 au 16 septembre 1983 :

#### A. Représentants des gouvernements

	a) Membres titulaires	b) Membres suppléants
Belgique	M. J. DENYS M. R. MOONENS	M. P. COLIN
Danem.	M. N. HUMMELUHR M. M. JOHANSEN	M. G.H. JESSEN
Allem.	M. H. LEMKE Mme K. SCHULTE- STEINBERG	Dr. F. PÜTTMANN
Grèce	M. P. CHATZIOANNOU M. I. YANNOPOULOS	Mme E. GREKIOTOU
France	M. G. DUCRAY M. R. ROBIN	M. A. BRUYERE
Irlande	M. J.A. AGNEW M. C. O'FEINNEADHA	M. W. WHITE
Italie	Avv. A. GALLO Dott. R. GIANNARELLI	Dott. A. FREDELLA
Luxemb.	M. P. LENERT M. G. GLAESNER	M. A. FRANK
Pays-Bas	M. A.H. KOELINK M. T. KNOL	Drs. T. de KEULENAAR
Roy.-Uni	M. A. WOOLLARD M. A. BROWN	M. J.D. RIMINGTON

**B. Représentants des organisations de travailleurs**

	a) Membres titulaires	b) Membres suppléants
Belgique	M. G. DERIEUW M. G. SAUVAGE	M. W. PEIRENS
Danem.	M. N. ENEVOLDSEN M. J. HANSEN	M. C.A. HANSEN
Allem.	Mme M. WEBER M. F. KEMPF	M. W. HEMPEL
Grèce	M. O. ANAGNOSTIDIS M. I. IORDANIDIS	Mme C. ROUSSOU
France	M. D. SCHALCHLI M. C. LE HIR	M. G. CABUROL
Irlande	M. F. KENNEDY M. C. DEVINE	M. R.P. RICE
Italie	M. F. SALVATORI M. P. PADDEU	M. C. DI NAPOLI
Luxemb.	M. L. LUX M. J. BACKES	M. R. SCHADECK
Pays-Bas	M. J.W. BESTEMAN M. G.A. CREMERS	M. P.H. HUGEN- HOLTZ
Roy.-Uni	M. F. JARVIS Sir J. BOYD	M. L. WOOD

**C. Représentants des organisations d'employeurs**

	a) Membres titulaires	a) Membres suppléants
Belgique	M. D. DE NORRE M. R. DUSSENNE	M. R. VAN de CRUYCE
Danem.	M. O. SCHANDORFF M. E. TOTTRUP	Mme L. LIND
Allem.	M. R. RADDATZ M. K.-G. KRACHTEN	M. H.-P. KUHFUHS
Grèce	M. E. BOUMIS Mme E. PAPADAKI	
France	M. O. de CAYEUX M. J.-P. MEINARD	M. R. BOUDET
Irlande	M. C. Mc HENRY M. W.J. FENELON	M. A.F. RICE
Italie	Dott. G. SATTA M. M. VITA	Dott. B. PUSTERLA
Luxemb.	M. E. MULLER M. C. KOEDINGER	
Pays-Bas	Dr. C.J.C.M. BOEREN M. J.R. WESTERHUIS	M. J.J. KLEYHEEG
Roy.-Uni	M. M.O. BURY M. T.P. LYONS	M. P.J. CASEY

**COMITÉS DIVERS**

Lors de sa session du 17 septembre 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement hellénique, les membres supplémentaires (titulaires et suppléants) des Comités suivants :

— *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs* pour la période restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 16 mars 1982 :

**I. Représentants du gouvernement****a) Membres titulaires**

M. R. CHRISTODOULIS  
M. A. KOUTRIS

**b) Membre suppléant**

Mme V. STRAVRIANOPOULOU

**II. Représentants des organisations de travailleurs****a) Membres titulaires**

M. G. DASSIS  
M. P. PANOUSSIS

**b) Membre suppléant**

M. G. MARKOPOULOS

**III. Représentants des organisations d'employeurs****a) Membres titulaires**

Mme E. TSOUMAKI  
M. E. GEORGIOU

**b) Membre suppléant**

— *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants* pour la durée restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 14 octobre 1981 :

**I. Représentants du gouvernement****a) Membres titulaires**

M. A. ZOGROMALIDIS  
M. G. VAKALOPOULOS

**b) Membre suppléant**

M. P. ALATSATIANOS

**II. Représentants des organisations de travailleurs****a) Membres titulaires**

M. P. THEOFANOPOULOS  
M. G. DASSIS

**b) Membre suppléant**

M. O. ANAGNOSTIDIS

**III. Représentants des organisations d'employeurs****a) Membres titulaires**

M. X. CHARAKAS  
M. B. KRITIKOS

**b) Membre suppléant**

— *Comité du Fonds social européen* pour la durée restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 9 novembre 1982 :

**I. Représentants du gouvernement****a) Membres titulaires**

M. D. MEIDANIS  
M. A. KOUTRIS

**b) Membre suppléant**

M. S. MILINGOS

**II. Représentants des organisations de travailleurs****a) Membres titulaires**

M. N. VITORIS  
M. G. DASSIS

**b) Membre suppléant****III. Représentants des organisations d'employeurs****a) Membres titulaires**

M. L.-F. KOSKOS  
M. C. CHARAKAS



b) Membre suppléant

— Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail, pour la durée restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 22 novembre 1981 :

I. Représentants du gouvernement

a) Membres titulaires

M. G. KANELLOPOULOS  
Mme T. STEFANO

b) Membre suppléant

Mme A. KAFETZOPOULOU

II. Représentants des organisations de travailleurs

a) Membres titulaires

M. P. IORDANIDIS  
M. I. BOSKAINOS

b) Membres suppléants

M. G. DASSIS  
Mme A. IORDANIDOU

III. Représentants des organisations d'employeurs

a) Membres titulaires

M. I. TSAKOSSOPOULOS  
M. P. FALATIS

b) Membre suppléant

Mme P. VAFIADOU

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Le 6 août 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur George S. Vest, désigné par le gouvernement des **Etats-Unis d'Amérique**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Thomas O. Enders.

FINLANDE

Le 6 août 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Paavo Kaarihto, désigné par le gouvernement de la République de **Finlande**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ake Wihtol.

FIDJI

Le 6 août 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Josua Doviverata Vuetiviti Cavalevu, désigné par le gouvernement de **Fidji**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Satya N. Nandan.

TUNISIE

Le 11 septembre 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Habib Ben Yahia, désigné par le gouvernement de la **République tunisienne**, comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Abdelaziz Hamzaoui.

INDE

Le 11 septembre 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Surjit Singh Puri, désigné par le gouvernement de la République de **l'Inde**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur P.K. Dave.

VENEZUELA

Le 11 septembre 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Jesus Alberto Fernandez, désigné par le gouvernement de la République du **Venezuela**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Adolfo R. Taylhardat.

## II. — Activités communautaires

### SITUATION ET PERSPECTIVES DE L'INDUSTRIE DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT DANS LA COMMUNAUTÉ (juillet 1981)

Au moment où la Communauté s'apprête à négocier le renouvellement de l'Arrangement Multifibres (AMF), la Commission estime qu'il est nécessaire de procéder à un examen approfondi de la situation et des perspectives des industries communautaires du textile/habillement, afin de définir une approche de politique industrielle et les orientations d'avenir inhérentes.

La situation de l'industrie textile/habillement se caractérise par la régression de l'emploi, le ralentissement de la consommation, la stagnation de la production, l'évolution déficitaire de la balance des échanges, la rentabilité insuffisante et la faible compétitivité de l'industrie, et est liée également à un environnement économique peu favorable.

Les données et les perspectives de l'évolution mettent en évidence, à côté de handicaps tels que l'insuffisance de la connaissance du cadre économique, les problèmes financiers relatifs aux investissements et l'exploitation insuffisante des équipements, des atouts qui sont à valoriser pour que l'industrie puisse conserver sa place dans l'économie communautaire ; notamment la tradition de créativité, la dimension du marché communautaire et l'existence d'une chaîne textile complète.

L'industrie textile/habillement apporte une contribution qui reste très substantielle à l'économie de la CEE, surtout en termes d'emploi et de valeur ajoutée. C'est pourquoi, la Commission estime que l'industrie doit, tout en s'adaptant aux structures nouvelles de la concurrence internationale, garder une place, et une place importante dans l'économie de la CEE.

C'est à cette fin qu'elle propose un certain nombre d'orientations et d'objectifs pour l'avenir : le maintien de tous les types de production essentiels, le développement des exportations en vue de pouvoir maintenir l'activité textile/habillement à sa valeur actuelle, et indique les moyens pour les atteindre : réalisation pour les entreprises d'une planification stratégique, développement de la flexibilité de la production, unification du marché intérieur, politique cohérente des aides publiques, promotion de la technologie et l'innovation, incitation à l'investissement, amélioration de l'information, renforcement de la coopération industrielle par le recours au trafic de perfectionnement passif, renforcement des actions des Fonds social et régional.

Le but du présent projet de communication au Conseil est de définir avec précision le cadre général dans lequel doit s'effectuer l'analyse du problème du textile dans son ensemble et non pas de proposer une série de mesures applicables à court terme.

En effet, si elles ne mènent pas à des actions immédiates, les lignes directrices proposées dans ce document visent à l'élaboration de propositions concrètes qui seront précisées ultérieurement et qui tiendront compte des problèmes particuliers de l'une ou l'autre branche de l'industrie du textile ou de l'habillement dans laquelle les solutions possibles pourront apparaître plus clairement compte tenu de cette réflexion globale.

Les partenaires sociaux doivent être étroitement associés à l'élaboration des mesures positives d'adaptation du secteur du textile à tous les niveaux. A l'échelon communautaire, par exemple, ils ont un rôle important à jouer en participant au contrôle des effets des mesures de reconversion tant du point de vue économique que du point de vue social et en contribuant à l'instauration du consensus social indispensable au succès des politiques de restructuration.

#### A. Nécessité des mesures d'adaptation

1. La situation économique actuelle de la Communauté exige que les objectifs et les moyens de les réaliser dans le cadre général de la politique industrielle soient examinés et définis avec plus de précision.

Cela s'applique notamment aux industries du textile et de l'habillement où un réaménagement est particulièrement nécessaire compte tenu de la forte pression de la concurrence et des problèmes sociaux et régionaux dus aux pertes d'emplois.

Au cours des discussions du Conseil sur la position adoptée par la Communauté en ce qui concerne l'avenir de l'accord multifibres et d'autres aspects de la politique commerciale dans le secteur du textile, il est clairement apparu qu'il était nécessaire de replacer ces mesures dans un contexte industriel plus large.

La Commission ne pense pas que la solution se trouve dans une approche sectorielle mais plutôt dans une stratégie multisectorielle globale et cohérente. Très souvent, les problèmes ne sont pas spécifiques aux industries du textile et de l'habillement, bien qu'ils aient pu être ressentis de façon particulièrement aiguë par ces dernières notamment en ce qui concerne la pression de la concurrence extérieure, le chômage et la stagnation de la demande.

Il est également nécessaire de veiller à la cohérence interne des différentes politiques horizontales compte tenu de leurs interactions, d'autant plus que leur mise en œuvre implique la participation de la Communauté, des Etats membres et des partenaires sociaux.

2. Les industries du textile et de l'habillement représentent une part importante de la structure industrielle communautaire et contribuent dans une large mesure à la valeur ajoutée totale et aux recettes d'exportation. En outre, elles n'emploient pas moins de 9,6 % de la main-d'œuvre totale des industries de fabrication. La diversité

de leurs produits, de leurs méthodes et de leurs structures ainsi que leur créativité sont des éléments importants de la vie industrielle communautaire à la fois intrinsèquement et en liaison avec d'autres secteurs. Cette grande diversité offre une large variété de possibilités d'adaptation grâce à la réorganisation de la structure financière, à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre, aux changements et innovations technologiques sans oublier la créativité.

Les petites et moyennes entreprises peuvent être encore viables. La part de ces industries dans le produit national brut de nos économies est importante. Ces industries doivent contribuer et contribueront de façon active à la prospérité de nos pays.

La Commission estime donc que ces industries doivent garder leur place dans l'économie communautaire. Etant donné l'interdépendance complexe des différents stades de production, la Commission pense également que toutes les étapes essentielles de l'ensemble de la chaîne de production textile doivent être représentées dans la Communauté.

Cependant, cet objectif ne peut pas être réalisé sans une profonde restructuration des entreprises soutenues par la Communauté et les Etats membres, notamment grâce à la création d'un climat économique favorable.

#### B. Possibilités d'adaptation

Il est évidemment nécessaire d'évaluer et d'analyser objectivement les problèmes et d'adopter une stratégie industrielle cohérente, l'accord multifibres devant assurer un développement ordonné du marché, pendant lequel l'industrie elle-même, les gouvernements nationaux et régionaux et la Commission pourront mettre au point des stratégies de réaménagement appropriées. A cette occasion, il conviendra d'examiner les mesures à prendre aux différents niveaux de compétence et de responsabilité.

Ces objectifs ne pourront être réalisés qu'à condition que des politiques appropriées soient définies et que les décisions justes soient prises au niveau de chaque entreprise. Cependant, ces décisions devront être prises en tenant compte des responsabilités incombant au secteur public :

##### 1. Marché intérieur et concurrence

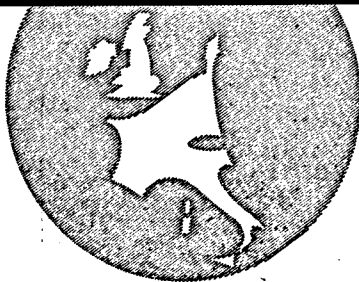
Par ordre d'importance, la Communauté est le second marché mondial après les Etats-Unis. Pour bénéficier pleinement de cette dimension, les entreprises doivent opérer sur un marché unique, toute barrière entre les Etats membres étant supprimée. L'effort doit donc porter sur l'élimination des obstacles, y compris les procédures administratives et les entraves techniques aux échanges et sur l'ouverture des marchés publics.

Les entreprises doivent être en mesure de travailler dans des conditions de concurrence équitables y compris les conditions financières telles que l'accès aux capitaux d'investissement, le coût de l'investissement, les prêts et le crédit. Un effort doit être fait afin de créer ces conditions. Il est également important de veiller à ce que toute distorsion artificielle de la concurrence soit évitée. Pour ce faire, il est indispensable de disposer d'un système d'aides publiques très clair et cohérent. Une entreprise compétente doit pouvoir être en mesure de tirer pleinement profit de ses propres réalisations.

##### 2. Facteurs de restructuration

Il n'existe pas de solution unique aux problèmes de structure, de production ou de commercialisation. Les industries intéressées comprennent des entreprises de tailles, structures et politiques commerciales très différentes. Il est indubitable que la flexibilité est un élément clé d'une industrie où les changements de mode sont fréquents et essentiels. Par conséquent, les entreprises doivent être capables de réagir rapidement aux changements





en termes de production et de caractéristiques structurelles.

— Les entreprises du textile et de l'habillement se trouvent fréquemment dans une position désavantageuse par rapport à leurs clients en particulier face aux grandes chaînes de magasins de détail. Leur position commerciale peut être améliorée par la coopération inter-entreprises encouragées par les autorités publiques.

— Un renouvellement et une amélioration constante de l'équipement sont essentiels à la survie des entreprises. Il est nécessaire de prévoir des mesures permettant un accès facile au capital à un coût assurant une rentabilité satisfaisante.

— Tout équipement extrêmement coûteux doit pouvoir être utilisé de façon optimale. Cela exige une plus grande flexibilité dans les normes d'exploitation.

— Il est nécessaire de poursuivre et d'intensifier les efforts dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation en matière de produits et de procédés. L'amélioration de la diffusion et de l'utilisation des résultats des recherches doit être assurée.

— L'immense variété des produits et des clients ainsi que l'évolution constante de la mode rendent difficile l'approche du marché. Les entreprises ont besoin de recevoir rapidement un ensemble des données statistiques économiques et commerciales. Elles pourraient être considérablement aidées en cela par les autorités publiques à tous les niveaux. Les autorités publiques elles-mêmes ont également besoin d'informations plus précises et plus complètes sur les tendances enregistrées au sein de l'industrie et de ses marchés en vue d'adapter leur position.

### 3. Politique commerciale extérieure

Les surcapacités de l'industrie mondiale du textile et une expansion trop ambitieuse dans le domaine de l'habillement ont certainement accru la pression de la concurrence sur tous les producteurs des pays développés ou en voie de développement.

— La Commission admet que la politique commerciale est un aspect essentiel du problème. C'est pourquoi elle confirme la nécessité de renouveler l'accord multifibres et les accords bilatéraux et de reconduire les accords conclus avec les pays bénéficiant d'un régime préférentiel. Les importations en provenance des différentes catégories de pays compétiteurs à faible coût de revient doivent être examinées dans leur ensemble.

— En tant que pays industriels, les Etats membres de la Communauté doivent renforcer la compétitivité de leur propre industrie et surveiller étroitement les pratiques pouvant entraîner des distorsions de la concurrence en matière d'importation et d'exportation.

— L'ouverture des marchés de pays tiers actuellement fermés en raison de restrictions ou de tarifs excessivement élevés doit être l'un des principaux objectifs de la politique extérieure à mener tant avec les pays industrialisés qu'avec les pays en voie de développement. Cet aspect spécifique ne doit jamais être négligé dans le contexte de l'accord multifibres.

— Le perfectionnement passif en tant que forme de coopération industrielle permet aux deux partenaires d'optimiser leurs avantages respectifs. Cependant, il doit être régi par des règlements communautaires efficaces afin d'éviter à la fois son application sans restriction et un déséquilibre entre Etats membres. L'objectif à atteindre est un juste équilibre entre les sources d'approvisionnement : production communautaire, importations et perfectionnement passif.

### 4. Emploi, problèmes sociaux et régionaux

L'augmentation de la productivité est une condition indispensable à la survie des entreprises ; cependant,

comme elle implique de nouvelles pertes d'emplois, l'application de mesures positives permettant l'accès à de nouveaux emplois doit être maintenue. Les syndicats de ces industries ont assumé leurs responsabilités non seulement en acceptant l'innovation mais aussi en admettant le bien-fondé des réclamations du tiers monde. Ils sont en droit d'attendre une réponse sincère et pratique à leurs besoins et à leurs difficultés.

L'accroissement général de la productivité due au progrès technique et à la fermeture des entreprises moins compétitives devrait entraîner de nouveaux licenciements dans les années à venir.

Par conséquent, la Communauté doit intensifier son action en faveur du recyclage. Cette opération peut se dérouler à l'intérieur ou à l'extérieur des entreprises industrielles mais la reconversion à l'extérieur sera beaucoup plus importante.

Les ressources actuelles du Fonds social ne couvrent qu'un quart et un tiers des besoins. Pour autant que le Fonds régional soit concerné, la mise en œuvre d'actions dans les régions spécialisées dans le textile et l'habillement sur la section hors quota semble appropriée.

### C. Conclusions

Il n'incombe pas à la Commission de planifier l'avenir de l'industrie. Par ailleurs, il n'existe pas de solution unique aux problèmes de chaque entreprise, qu'il s'agisse de mesures structurelles, de stratégie commerciale ou de politique de production. Chaque entreprise est tenue de prendre ses responsabilités. Cependant, l'industrie est en droit d'attendre que la situation soit abordée de façon constructive au niveau communautaire et au niveau national en vue de résoudre les problèmes très graves auxquels elle doit faire face.

Etant donné que l'accord multifibres impose l'adoption d'une politique d'ajustement des positions et qu'il deviendra impossible de maintenir artificiellement des entreprises ou des secteurs non viables dans le cadre du commerce international et alors que vont débiter de difficiles négociations pour le renouvellement de l'accord multifibres il conviendrait de demander aux Etats membres de se pencher sur le problème et d'étudier les options possibles.

C'est dans cet esprit que la Commission réaffirme sa foi dans le maintien d'une industrie viable couvrant l'ensemble de la chaîne de transformation. Elle se doit également d'attirer l'attention des Etats membres sur le problème, de proposer certaines méthodes permettant de trouver des solutions et d'utiliser les instruments dont elle dispose à cet effet.

### EXPOSÉ SUR L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION SOCIALE DANS LES COMMUNAUTÉS EN 1980

La Commission a publié (mai 1981) son « Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans les Communautés en 1980 ». Cet exposé est publié en relation avec le « Quatorzième rapport général sur l'activité des Communautés européennes ».

L'introduction de l'exposé, de caractère général et politique, retrace les principales activités de la Communauté en 1980 dans le domaine social, esquisse les perspectives pour le proche avenir et souligne les problèmes majeurs auxquels elle doit faire face. Parmi ces derniers, on note un taux de croissance qui s'est affaibli en 1980, et un chômage qui s'est aggravé dans tous les Etats membres, surtout au cours du deuxième semestre.

Le nombre de chômeurs au 31 décembre 1980 est de 8 000 000, soit une augmentation de 29 % par rapport à 1979. La situation est particulièrement grave pour les femmes et pour les jeunes de 25 ans (ou moins) qui représentent respectivement 43 % et 40 % de l'ensemble des

chômeurs. En même temps, note la Commission, le taux d'inflation a continué en 1980 à présenter un problème en soi mais aussi un obstacle au rétablissement de l'emploi, notamment à cause des politiques (déflation de la demande, restrictions monétaires) qui ont été développées pour y faire face.

La crise a été particulièrement ressentie dans plusieurs secteurs industriels, notamment la sidérurgie où le niveau de l'emploi est passé de 700 000 en 1978 à 600 000 à la fin de 1980.

En ce qui concerne les actions à court terme, la Commission a développé considérablement les aides du Fonds social pour les jeunes. En 1980, 250 MUCE du Fonds social ont été consacrés à la formation professionnelle des jeunes tandis que 108 MUCE ont été consacrés à des primes à l'embauche ou à l'emploi.

En ce qui concerne les travailleurs de la sidérurgie, la Commission a demandé au Conseil une aide budgétaire exceptionnelle pour compléter le budget CECA — un montant total de 157 MUCE dont 112 MUCE pour 1981. Le Conseil n'a pu prendre une décision sur ce point en 1980.

Pour rencontrer les problèmes qui se posent à moyen terme sur le marché de l'emploi, la Commission a soumis au Conseil une série de communications, notamment :

- la situation de l'emploi face à la nouvelle technologie de la microélectronique ;
- les orientations communautaires pour une politique du marché du travail ;
- le travail temporaire ;
- le travail à temps partiel ;
- la retraite flexible.

Le Comité Permanent de l'Emploi a signalé en 1980 son attachement à l'instauration d'une consultation permanente entre les pouvoirs publics, les représentants des travailleurs et des employeurs pour la mise en œuvre d'une politique du marché du travail mieux adaptée aux marchés. En outre, la Commission note qu'elle va soumettre au Conseil et au Comité Permanent de l'Emploi, au cours du premier semestre 1981, une communication sur l'emploi.

En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail, la Commission a examiné avec le Comité Permanent de l'Emploi les problèmes liés au travail temporaire, au travail à temps partiel et à l'introduction de la retraite flexible.

Dans le domaine des relations professionnelles, la Commission a approuvé, le 1<sup>er</sup> octobre 1980, une proposition de directive sur l'information et la consultation des travailleurs des entreprises à structure complexe, en particulier transnationale.

Finalement, note l'Exposé Social, la Commission envisage de proposer au Conseil d'intensifier les actions communautaires dans le domaine de la santé publique.

#### **ORIENTATIONS POUR LA GESTION DU FONDS SOCIAL PENDANT LES ANNÉES 1982 A 1984**

La Commission a adopté (mai 1981) les orientations pour la gestion du Fonds social pendant les années 1982-84. Ces orientations, que la Commission est appelée à faire chaque année pour les trois années suivantes ont pour but de fixer des priorités en fonction desquelles la Commission sélectionne les demandes agréées et d'en informer les Etats membres et les promoteurs publics et privés.

Les orientations arrêtées par la Commission pour l'exercice triennuel à venir restent essentiellement les mêmes que celles déjà en vigueur, et ceci pour deux raisons principales :

— au moment où l'on s'oriente vers le réexamen du Fonds Social européen dans son ensemble, il n'apparaît pas opportun, selon la Commission, de prévoir de nouvelles orientations ;

— la Commission souligne la nécessité d'une certaine stabilité dans les orientations pour permettre aux Etats membres d'adapter le contenu de leurs actions aux priorités déjà fixées (par exemple, projets concernant la mise à niveau des connaissances des chômeurs, les problèmes de l'emploi liés à l'introduction de nouvelles technologies et la stimulation de la formation des femmes vers les métiers traditionnellement masculins).

Rappelons que parmi les modifications les plus importantes décidées par la Commission en 1980 pour la gestion du Fonds se trouvent : un encouragement particulier pour les opérations financées par plusieurs Fonds ou réalisées en commun par plusieurs Etats membres ; pour les jeunes, l'inclusion d'un critère qui lie les financements du Fonds aux zones de restructuration ou de reconversion ; et de nouveaux critères pour les opérations au titre du progrès technique.

Finalement la Commission note que, en 1980 et 1981, les crédits du Fonds ont diminué en valeurs réelles et que le problème ainsi posé exigerait désormais qu'on trouve une réponse d'ordre général au niveau de la dotation budgétaire de l'ensemble du Fonds ; mais à cet égard il faut remarquer qu'on ne peut pas préjuger maintenant des résultats des travaux de la Commission relatifs au mandat du 30 mai.

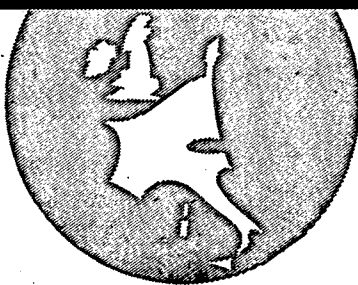
#### **RECONNAISSANCE ACADÉMIQUE DES DIPLOMES ET DES PÉRIODES D'ÉTUDES**

La Commission a approuvé (mai 1981) une communication intitulée « Reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études », qui vient d'être transmise au Conseil. Le but de cette communication, souligne la Commission, est de remédier aux problèmes causés par l'absence d'une information adéquate au niveau européen sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et des périodes d'études entreprises dans le cadre de l'enseignement supérieur.

La communication, s'inspirant notamment de la résolution du Conseil du 6 juin 1974, vise à rencontrer les problèmes ainsi créés en établissant un réseau d'information susceptible de donner une réponse aux questions intéressant les étudiants, leurs parents, les enseignants et les futurs employeurs. Les questions pour lesquelles une telle information serait disponible couvrent 5 domaines :

- inscription à un premier cours d'enseignement supérieur dans un autre Etat membre ;
- transfert, sans perte des droits acquis, d'un cours d'enseignement supérieur commencé dans un Etat membre à un autre cours analogue dans un autre Etat membre ;
- études post-universitaires ou recherche dans un autre Etat membre ;
- accès à un emploi ou à l'exercice d'activités non salariées dans un Etat membre avec des titres acquis dans un autre Etat membre ;
- poursuite de la carrière dans un autre Etat membre.

Le réseau d'information proposé par la Commission s'insérerait dans le cadre de l'Eurydice, système d'information européenne en matière d'éducation qui a commencé sa phase opérationnelle en 1980. Ce réseau se composerait d'unités nationales qui diffuseraient aux intéressés l'information sur la reconnaissance de diplômes académiques. Par ailleurs, la Commission organiserait des échanges d'information réguliers entre les autorités compétentes des Etats membres, l'extension de l'actuel plan communautaire d'aides pour l'élaboration de programmes communs d'études, et la publication d'un manuel contenant les informations sur les accords bilatéraux et multilatéraux portant sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats, etc.



La Commission estime que, moyennant un feu vert rapide du Conseil, ce réseau pourrait être pleinement opérationnel dès le début de 1983.

### SCOLARISATION DES ENFANTS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS

Une directive communautaire visant à la scolarisation des enfants de travailleurs migrants vient d'entrer en vigueur (juillet 1981). Le but de la directive est d'assurer l'intégration des enfants immigrés dans le système scolaire du pays hôte, tout en sauvegardant leur identité culturelle.

Arrêtée par le Conseil en juillet 1977, cette directive impose aux Etats membres trois obligations :

- 1) offrir aux enfants immigrés un enseignement d'accueil adapté à leurs besoins spécifiques, notamment un enseignement approprié de la langue du pays d'accueil ;
- 2) pourvoir à la formation initiale et continue des enseignants en charge d'enfants immigrés ;
- 3) promouvoir, en coopération avec le pays d'origine et dans le cadre de l'enseignement normal, l'enseignement de la langue et culture d'origine.

Les Etats membres ont eu quatre ans pour prendre, chacun dans le cadre de son système d'éducation, les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive.

#### L'étendue géographique de l'effort communautaire

Consciente des difficultés de cette tâche, la Commission soutient depuis cinq ans une série d'expériences pilotes en vue de contribuer à l'amélioration de la méthodologie d'accueil, de l'enseignement de la langue et culture d'origine, de la formation des enseignants et du développement de matériel didactique.

Ces projets pilotes ont eu lieu dans la plupart des Etats membres, notamment dans les villes et régions suivantes :

Odense (DK)	Province de Limbourg (Belgique)
Leiden (Pays-Bas)	Bruxelles (Belgique)
Enschede (Pays-Bas)	Paris (France)
Luxembourg (Luxembourg)	Marseille (France)
Rheinland-Pfalz (RFA)	Bedford (Royaume-Uni)
Nord-Rhein Westfalen (RFA)	Londres (Royaume-Uni)

A noter qu'en Italie, les projets pilotes sont placés sous l'égide de l'Enciclopedia Italiana.

Par ailleurs, le Fonds Social Européen alloue depuis 1974 des aides substantielles aux Etats membres, contribuant ainsi à l'instauration de structures éducatives adaptées à la situation des enfants immigrés.

La directive a été arrêtée dans le cadre de la libre circulation des ressortissants de la Communauté et ne couvre donc pas, en tant qu'instrument juridique contraignant, les immigrés en provenance de pays tiers. Toutefois, en adoptant la directive, le Conseil a fait état publiquement de la volonté politique des Etats membres de ne pas créer de structures éducatives discriminatoires.

Selon les chiffres officiels, on compte au total environ 2 000 000 enfants d'immigrés — qu'il s'agisse d'immigrés intra-communautaires ou des pays tiers — dans les systèmes d'éducation des Etats membres.

### LES POLITIQUES INDUSTRIELLES DANS LA COMMUNAUTÉ : INTERVENTION DE L'ÉTAT ET AJUSTEMENT DES STRUCTURES

La Commission publie (mai 1981) sous le titre « Les politiques industrielles dans la Communauté : intervention de l'Etat et ajustement des structures » un rapport rédigé pour son compte par un groupe de travail présidé par M. Maldague, Commissaire au Plan en Belgique.

Le présent rapport, lequel n'engage que la responsabilité des experts du groupe de travail, tente d'établir un bilan des expériences et des réflexions faites et dans les Etats membres et au plan communautaire en ce qui concerne les politiques mises en œuvre et les instruments utilisés pour influencer sur les structures économiques, notamment dans le domaine industriel.

Il représente ainsi la suite logique des deux précédents rapports, également établis sous la présidence de M. Maldague, qui avaient analysé l'évolution des structures sectorielles des Etats membres.

Depuis le début des années 70, les Etats membres sont soumis à des pressions — contrainte énergétique, nouvelle division internationale du travail, rapidité du progrès technique — qui exigent, d'autant plus qu'elles apparaissent conjuguées, une flexibilité et une capacité accrues d'adaptation du système productif. Or, la persistance de taux d'inflation élevés et l'enlèvement dans la croissance lente, notamment, tendent à freiner ce processus d'adaptation.

Ce rapport en traitant d'une part de la nécessité de politiques d'ajustement structurel, et d'autre part des interventions de l'Etat dans l'économie (caractéristiques, modalités, impact, poids) aborde donc des thèmes qui revêtent une importance essentielle pour les économies des Etats membres et pour la cohésion de la Communauté au cours des années à venir.

### CIRCULATION INTRACOMMUNAUTAIRE DE MARCHANDISES

La Commission a transmis au Conseil (juillet 1981) un projet de règlement instituant un régime commun de circulation intracommunautaire de marchandises expédiées d'un Etat membre en vue d'une utilisation temporaire dans un ou plusieurs autres Etats membres.

Il s'agit d'une première action concrète que la Commission propose au Conseil à la suite de sa communication au Conseil Européen de Luxembourg du 30 juin 1981 sur le renforcement du marché intérieur de la Communauté.

La proposition vise à faciliter les formalités douanières pour des secteurs dans lesquels ces formalités se sont avérées particulièrement lourdes et gênantes : en effet, ce règlement pourrait atténuer les problèmes administratifs, notamment pour les petits commerçants, les journalistes, les artistes plasticiens, les artistes du spectacle et les musiciens qui doivent transporter un certain volume de matériel pour l'exercice de leurs activités, qu'il s'agisse de représentations artistiques, d'expositions et d'outils de travail.

La Commission estime nécessaire de mettre en place un régime communautaire applicable de manière uniforme dans l'ensemble de la Communauté. Toutefois, ce régime, dont le but est de faciliter la circulation à l'intérieur de la Communauté, doit tenir compte de la nécessité de maintenir certaines formalités et contrôles pour des raisons liées à l'harmonisation insuffisante des dispositions fiscales pesant sur des marchandises comme sur des prestations de service.

La Commission vise une simplification par le biais d'une exemption de toute caution. De plus, en ce qui concerne des biens d'exposition, du matériel de presse, radio ou télévision, ainsi que des outils de sport et de professionnels dont la valeur ne dépasse pas 10 000 UCE, la proposition prévoit des simplifications ultérieures : une attestation valable pour un an devra permettre le passage aux mêmes conditions déjà en vigueur pour la circulation des voyageurs.

Avec l'adoption de cette proposition, le Conseil résoudra un problème qui avait fait l'objet d'appels urgents de la part du Parlement Européen.

## LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE CONCURRENCE EN 1980

L'ouverture du marché mondial reste, même pendant la période de crise que traverse la Communauté européenne, la condition fondamentale d'un développement sain de notre économie et constitue l'assurance du maintien d'une capacité concurrentielle satisfaisante.

La libre concurrence ne constitue toutefois pas un dogme condamnant toute restriction de la liberté des entreprises. Tout en engageant avec fermeté l'économie de la Communauté sur la voie de l'efficacité, il est nécessaire d'encourager la coopération positive, surtout dans le domaine de l'innovation, par des efforts communs et de protéger l'industrie communautaire contre des mesures d'une concurrence illégale.

Amortir certains chocs qui provoquent des tensions sociales inacceptables doit également faire partie d'une politique de concurrence saine. L'acceptation par les forces sociales et politiques d'une politique de concurrence ainsi comprise est indispensable à sa réussite.

Dans la situation actuelle en particulier, la politique de concurrence de la Commission doit soutenir une politique industrielle menant aux restructurations nécessaires.

Voici quelques notions fondamentales figurant dans le 10<sup>e</sup> rapport sur la politique de la Commission en matière de concurrence (mai 1981).

### Aides d'Etat

Le rapport constate que les aides d'Etat constituent un des instruments essentiels d'une politique conduisant à la restructuration industrielle. Les points d'application de ces aides toutefois, pour répondre à la nécessité d'un concept communautaire, ne peuvent pas être appréciés dans un cadre purement national, mais doivent l'être uniquement dans l'intérêt général de la Communauté. Il est ainsi indispensable que les politiques d'aides d'Etat se fassent dans le strict respect des disciplines communautaires qui ont été établies afin d'éviter de créer artificiellement de nouveaux déséquilibres susceptibles de mettre en cause le fonctionnement actuel et futur du marché commun. La Commission, en raison même de l'importance du respect de ces disciplines, veillera surtout à ce que les Etats membres remplissent leurs obligations de notification préalable inscrites dans le traité.

Lorsque les conséquences économiques et sociales particulièrement graves de la réadaptation d'un secteur l'exigent, la Commission prend des mesures adaptées aux conditions spécifiques de celui-ci telles que celles mises en vigueur dans les secteurs des fibres synthétiques, de l'acier, de la construction navale ou du textile pour les aider à retrouver leur capacité concurrentielle. La Commission est également toujours disposée à favoriser des aides qui stimulent la protection de l'environnement, les économies d'énergie, le développement de la haute technologie, des industries du futur et des petites et moyennes entreprises qui restent un facteur très important du développement économique de la Communauté ainsi que des perspectives d'emploi.

### Transports aériens et maritimes

Dans le domaine des règles de concurrence applicables aux entreprises, l'appréciation du rôle joué par les Etats membres a également revêtu une grande importance dans la préparation des réglementations communautaires des transports aériens et maritimes. Les interventions étatiques sont marquées notamment dans la fixation des tarifs et la répartition des capacités des services aériens réguliers. Il est, dans ces conditions, nécessaire de déterminer le rôle que peut jouer la concurrence dans ce sec-

teur et de mettre en œuvre une politique augmentant la dose concurrentielle sans compromettre les tâches propres au transport aérien. Malgré les réticences de la presque totalité des Etats membres vis-à-vis d'une politique visant à augmenter l'efficacité des transports, la Commission doit en collaboration avec le Parlement Européen œuvrer pour faire accepter les adaptations nécessaires en temps utile.

### Echanges extérieurs

Dans le domaine des échanges extérieurs, la Commission estime que si pour certains produits ou dans certains secteurs des importations importantes en provenance de pays tiers provoquent des difficultés profondément ressenties à l'intérieur de la Communauté, les solutions appropriées doivent en priorité être recherchées dans l'application de mesures relevant de la politique commerciale. Il n'est en effet pas admissible que des arrangements privés conclus entre entreprises de pays tiers ou entre de telles entreprises et des entreprises de la Communauté tendent d'organiser, en dehors de tout contrôle de l'autorité publique, le flux des marchandises à l'intérieur du Marché Commun.

### Distribution

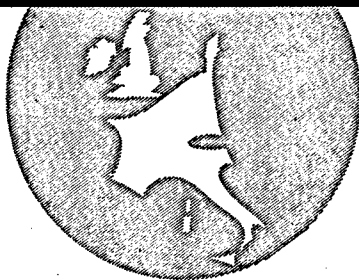
La Commission a toujours accordé une grande importance au bon fonctionnement de la distribution. Elle continue par conséquent de mettre au point sous l'angle des règles de concurrence les ajustements appropriés pour permettre aux accords d'exclusivité et de distribution sélective de remplir leur rôle positif sans devenir pour autant des instruments de cloisonnement des marchés. Les conclusions que la Commission tirera de l'expérience acquise tiendront donc compte à la fois de l'intérêt général des consommateurs à ce que les échanges puissent s'effectuer librement à l'intérieur de la Communauté et de l'intérêt particulier des petites et moyennes entreprises commerciales ou utilisatrices industrielles de se voir garantir, dans toute la mesure du possible, le libre choix de leurs sources d'approvisionnement.

### Les grandes concentrations

Le Conseil ne l'ayant pas encore dotée d'un règlement lui permettant de contrôler de façon systématique les grandes concentrations au niveau communautaire, la Commission continue à surveiller, au titre de l'article 86, les principales opérations dans le but de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas à l'interdiction de renforcement abusif d'une position dominante préexistante. Dans les différents cas qu'elle a examinés en 1980, la Commission a pu trouver avec les entreprises concernées des solutions qui tiennent compte tant des nécessités industrielles que du souci de maintenir une concurrence suffisante sur le marché en cause.

### Régulateur de l'économie

Considérée dans son ensemble, la politique communautaire de la concurrence doit en permanence essayer d'intégrer et d'harmoniser les interventions publiques inévitables et les mesures nécessaires pour conserver le jeu d'une concurrence effective comme régulateur principal de l'économie. Un régime de concurrence non faussée ainsi conçu et appliqué à l'aire géographique étendue que constitue le marché commun apporte une contribution essentielle à l'adaptation de la Communauté, aux exigences économiques d'aujourd'hui ainsi qu'à la lutte, plus nécessaire que jamais, contre les tendances inflationnistes qui mettent en cause le niveau de vie atteint et la compétitivité de notre économie sur le plan mondial.



## Résumé du document

Le dixième rapport sur la politique de concurrence est destiné à donner une vue d'ensemble sur la politique de concurrence suivie au cours de l'année écoulée.

La première partie porte sur l'application de cette politique à l'égard des entreprises. Elle rend compte de l'activité réglementaire et interprétative de la Commission concernant particulièrement l'application des règles de concurrence aux accords de distribution et de licence de brevet, ainsi qu'aux transports aériens et maritimes. Elle contient également une analyse de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de concurrence. A côté de la description des décisions et autres interventions de la Commission à l'égard des ententes et abus de positions dominantes, cette partie rend également compte de la participation de la Commission aux travaux qui se déroulent dans les enceintes internationales ainsi que des développements les plus marquants des politiques nationales de la concurrence.

La seconde partie du rapport concerne la politique suivie en matière d'aides d'Etat ; pour l'essentiel, elle contient, en matière d'aides régionales, les positions prises par la Commission sur les nouvelles mesures proposées par les Etats membres.

En matière d'aides sectorielles, la Commission a développé les principes contenus dans sa communication au Conseil sur sa politique dans ce domaine. La décision sur les aides à la sidérurgie a été adoptée par la Commission. Le Rapport décrit également la proposition de cinquième directive sur les aides à la construction navale.

En ce qui concerne les monopoles nationaux à caractère commercial, la Commission a adopté cette année des mesures complémentaires pour assurer leur aménagement. Elle a également arrêté une directive basée sur l'article 90 du traité CEE concernant la transparence des relations financières entre les Etats membres et leurs entreprises publiques.

La troisième partie traite de l'évolution de la concentration dans la Communauté. Après un aperçu sur l'état actuel des opérations nationales et internationales de fusion et d'absorption, de prise de participation et de création de filiales communes, elle dresse un bilan de la série d'études sectorielles et de marché effectuées dans l'année 1980.

Ce bilan est fondé sur une application d'une série d'indicateurs économiques, qui ont été sélectionnés par le programme d'études dans le but d'analyser les multiples aspects du fonctionnement de la concurrence dans la Communauté Economique Européenne.

## SÉCURITÉ NUCLÉAIRE : RAPPORT SUR LES PROBLÈMES TECHNOLOGIQUES

La Commission a transmis au Conseil (mai 1981), un rapport d'avancement sur les problèmes technologiques de la sécurité nucléaire, sur base de la résolution du Conseil du 22 juillet 1975.

Il convient de noter qu'il s'agit du premier rapport que la Commission établit dans ce cadre depuis l'accident de Three Mile Island (Etats-Unis) survenu au début de 1979. C'est pourquoi ce rapport couvre une période relativement longue (deux ans et demi, de juillet 1978 à décembre 1980), car il est apparu préférable notamment de disposer des conclusions du groupe d'experts indépendants à haut niveau, constitué par la Commission suite à cet accident, et dont le rapport a été finalisé en décembre dernier.

En s'inspirant de la résolution du Conseil susmentionnée, la Commission a poursuivi son action d'harmonisation des critères et normes de sûreté, notamment dans les

domaines des réacteurs à eau légère et des réacteurs de type avancé (réacteurs surgénérateurs refroidis au sodium) en vue d'assurer un degré de protection équivalent pour le public et les travailleurs, de contribuer à l'élimination des entraves techniques et de stimuler et faciliter les échanges intra-communautaires pour l'industrie nucléaire.

De plus, la Commission a poursuivi son action d'échanges d'information et de coordination des programmes de recherche nationaux dans le domaine de la sécurité des réacteurs.

L'accident de Three Mile Island de mars 1979 a influencé tout particulièrement les activités en matière de sûreté des réacteurs à eau légère ; il a fait l'objet d'examen approfondis aussi bien du point de vue des conséquences sur le plan réglementaire que sur le plan de la recherche dans les Etats membres.

Le rapport fait distinction de trois grands domaines :

- 1) sécurité des réacteurs à eau ;
- 2) sécurité des réacteurs surgénérateurs ;
- 3) sécurité du cycle du combustible nucléaire.

### Ad 1)

Quant aux réacteurs à eau, la première catégorie d'activités vise à une harmonisation des techniques de sécurité et une normalisation des équipements.

La Commission stimule les échanges d'information entre experts des Etats membres et établit des rapports de synthèse ; afin de fournir un cadre général à ces activités d'harmonisation, la Commission a accordé une grande priorité à la rédaction de principes généraux de sûreté, qui seront publiés dans un proche avenir.

La comparaison des risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire avec ceux liés à des activités conventionnelles fait aussi l'objet d'études au niveau communautaire.

Quant à la coordination des programmes de recherche nationaux, les travaux ont porté en particulier sur les implications de l'accident de Three Mile Island.

### Ad 2)

Quant aux réacteurs surgénérateurs (refroidis au sodium), ces réacteurs n'ayant pas encore atteint un stade de développement industriel, la Commission a pour objectif d'encourager un développement convergent des critères de sécurité dans les Etats membres, en particulier en élaborant des critères et recommandations techniques de sûreté relatifs à des situations accidentelles et en s'efforçant d'établir une base commune pour des codes et normes pour des composants de réacteurs surgénérateurs.

Ici aussi, un des objectifs est la coordination des programmes de recherche en cours dans les Etats membres.

### Ad 3)

Dans le domaine de la sécurité du cycle du combustible, on peut signaler plus particulièrement un important programme communautaire de recherche et développement ainsi qu'un plan d'action en matière de gestion de déchets radioactifs, dont le but est une harmonisation progressive des Etats membres dans ce domaine.

## POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE : ÉCHANGE D'INFORMATIONS DANS LES ÉTATS MEMBRES

La Commission a soumis au Conseil (juillet 1981), sur base de l'article 235 du Traité, une proposition de décision établissant un échange réciproque d'informations et de données mesurant la pollution atmosphérique dans les

Etats membres. Cette proposition est présentée dans le contexte du programme d'action en matière d'environnement. Son objet est la continuation et l'élargissement de la procédure d'échange d'informations établie par la décision du Conseil de 1975 (J.O. L 194 du 25 juillet 1975).

Le projet de décision tient compte des développements des techniques de prélèvement et d'analyse et il incorpore d'autres polluants atmosphériques, à savoir le plomb et autres métaux lourds sous forme de particules, les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone et l'ozone.

Dans le but d'améliorer la comparabilité des données, la Commission, avec les Etats membres intéressés, procède à l'organisation de programmes d'intercomparaison. A cette fin, les Etats membres sont invités à informer la Commission de tout programme connu ou décidé et à fournir les rapports disponibles et de suggérer des laboratoires ayant l'expérience appropriée pour participer aux programmes de la Communauté.

En vertu des programmes d'action, le Conseil est tenu de déclarer dans les 9 mois sur cette proposition.

#### EMBALLAGES POUR LIQUIDES ALIMENTAIRES

La Commission a soumis au Conseil (avril 1981) une proposition de directive relative aux emballages pour liquides alimentaires. Il s'agit d'un projet présenté dans le cadre de la gestion rationnelle des déchets solides, gestion nécessaire tant du point de vue économique que de la protection de l'environnement, nécessaire à l'échelle européenne dans l'optique du Deuxième Programme d'Action « Environnement » de 1977. Son objectif principal est la diminution de la consommation d'énergie et des matières premières par la réduction et une meilleure valorisation des emballages de liquides alimentaires contenus dans les déchets ménagers.

Le problème visé par cette proposition consiste dans les faits suivants :

- augmentation de la production et de la diversité des déchets urbains et des déchets sauvages (90 millions de tonnes en 1979) ;
- contribution importante et croissante des emballages (environ 30-50 % du poids total des déchets collectés par les municipalités), et emballages de boissons en particulier ;
- accroissement continu des coûts d'élimination supportés par les municipalités (27-43 UCE par tonne).

De plus, la production et la consommation des emballages pour boissons engendrent des coûts « externes » considérables pour le consommateur, qui ne sont pas répercutés dans les prix des emballages et sont donc supportés par la collectivité :

- coûts d'élimination des emballages utilisés et rejetés dans les déchets ménagers : 222 MUCE ;
- coûts d'élimination des décharges sauvages d'emballages : 52 MUCE ;
- coûts de la pollution de l'air et de l'eau selon estimation de la Commission : 342 MUCE.

La diminution de l'impact des déchets des emballages de liquides alimentaires sur l'environnement, la réduction de la consommation d'énergie et de matières premières intéressent autant de secteurs industriels qu'il y a de matières en cause : verre, plastique, cartons, etc.

D'autre part, il concerne les secteurs professionnels d'embouteilleurs (boissons hygiéniques, eaux minérales, bières, vins, etc.) ainsi que les distributeurs (détaillants, grossistes, grandes surfaces de vente, etc.).

Dans une approche très souple, la proposition de la Commission demande aux Etats membres :

- de fixer des objectifs annuels de réduction de ces déchets ;

- de communiquer à la Commission les objectifs arrêtés, les moyens utilisés et les résultats obtenus ;

- de se doter des instruments (notamment statistiques) appropriés.

En outre, la proposition prévoit également un certain développement de la standardisation de ces emballages. Une grande liberté est laissée aux Etats membres quant au choix des moyens : ils peuvent procéder par voie d'accords volontaires ou par voie réglementaire.

Ils peuvent développer le recyclage des emballages utilisés et/ou leur réemploi par un nouveau remplissage.

La directive fixe donc un cadre à l'intérieur duquel les Etats membres doivent agir.

La mise en application par les Etats membres et notamment l'application des mesures pour décourager la mise sur le marché de nouveaux emballages qui ne seraient ni réutilisables ni recyclables est prévu pour le début 1984.

#### DIX ANS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN CHIFFRES : UNE NOUVELLE PUBLICATION DE L'OFFICE STATISTIQUE

Comment ont évolué le budget général des Communautés ces dernières années, ainsi que les dépenses de fonctionnement des Institutions et pour les fonds gérés par la Commission ? Quelles ont été les aides accordées aux pays ACP et PTOM-DOM ? Quel est l'effectif du personnel des institutions européennes par grade ? Comment a-t-il évolué dans chaque institution depuis 1970 ? Quel est l'état de la population dans les Etats membres, les pays candidats à l'adhésion, les Etats-Unis et le Japon ?

C'est à toutes ces questions et à beaucoup d'autres notamment dans le domaine de la comptabilité nationale, des finances publiques, de la démographie, des conditions sociales, de l'industrie, de la sidérurgie, des transports, de l'énergie, de l'agriculture et de la pêche et des échanges intra- et extra-communautaires que peut répondre une nouvelle publication de l'Office statistique des Communautés européennes (mai 1981).

La « Revue de l'Eurostat » est, en effet, un annuaire d'environ deux cent-cinquante pages comportant de nombreux graphiques qui facilitent la lecture et rendent rapidement perceptibles les principaux phénomènes économiques et sociaux.

Les séries statistiques s'étalent sur dix ans (1970-1979) et concernent les dix Etats membres, l'Espagne, le Portugal, les U.S.A. et le Japon. Les lecteurs qui désireraient obtenir de plus amples détails trouveront dans l'ouvrage les références bibliographiques nécessaires pour parfaire leurs recherches dans des brochures plus spécialisées de l'Eurostat.

La consultation de cette publication est facilitée par le fait que la présentation générale est attrayante, les informations statistiques sont clairement répertoriées, les tableaux sont homogènes, les renvois méthodologiques, groupés chapitre par chapitre, sont réduits à l'essentiel.

La « Revue de l'Eurostat » est une des quatre pierres angulaires du futur programme Eurostat de diffusion de statistiques sur la Communauté européenne. Deux de ces autres publications essentielles existent déjà : ce sont les « Eurostatistiques » publiées chaque mois pour répondre aux besoins de l'analyse conjoncturelle, et les « Statistiques de base de la Communauté », un abrégé annuel des statistiques relatives à tous les domaines. La quatrième de ces publications, l'« Annuaire de l'Eurostat », sera mise en route ultérieurement et présentera plus en détail les dernières statistiques connues.





### III. - Relations extérieures

#### UN NOUVEL ARRANGEMENT MULTIFIBRES

La Commission des Communautés européennes est d'avis que l'Arrangement Multifibres (AMF), qui expire le 31 décembre 1981, doit être prolongé pour une période de 5 ans afin de permettre à l'industrie textile communautaire de poursuivre son effort de restructuration et de reconversion, tout en tenant compte des intérêts des pays exportateurs et notamment des pays en voie de développement les plus pauvres. Elle a adopté (avril 1981) une communication au Conseil des Ministres, proposant de la mandater de négocier cette prolongation au nom de la Communauté.

..

La Commission avait déjà soumis au Conseil, au mois de mars 1981, deux autres propositions concernant la politique commerciale dans le secteur du textile.

La première concerne les importations en provenance de plusieurs pays méditerranéens qui ont conclu des accords préférentiels avec la Communauté. Elle vise à remplacer les arrangements informels avec ces pays, qui expirent à la fin de 1981, par une coopération administrative prévoyant une croissance préférentielle de leurs exportations de produits textiles vers la Communauté, ainsi que le déclenchement de consultations et la recherche de solutions à l'amiable dès que le volume des exportations risque de perturber le marché communautaire.

La deuxième proposition prévoit l'uniformisation des règles nationales régissant le trafic de perfectionnement passif, c'est-à-dire l'exportation temporaire de produits textiles en dehors de la Communauté, en vue de leur transformation dans un pays tiers et de la réimportation des produits finis. Un tel régime contribuera en même temps aux exportations communautaires de produits semi-finis et à l'industrialisation des pays en voie de développement.

La Commission estime que la politique commerciale dans le secteur du textile doit être complétée par une politique cohérente sur le plan interne pour mener à bonne fin la restructuration de l'industrie communautaire. Elle soumettra prochainement au Conseil des propositions qui viseront entre autres, à mettre en œuvre le Fonds social et le Fonds régional pour soutenir les efforts de restructuration, reconversion et innovation industrielle, ainsi qu'à renforcer la coordination des aides nationales à l'industrie textile.

#### Situation de l'industrie textile communautaire

Depuis l'entrée en vigueur de l'AMF, en 1974, l'industrie communautaire du textile et de l'habillement a subi une transformation radicale dans une situation qui était caractérisée par une croissance diminuée de la consommation interne, un ralentissement des exportations et par une forte hausse des importations.

Les importations totales en provenance des pays à bas prix de revient, couverts par la politique textile, ont augmenté, pendant les 4 premières années de l'Arrangement Multifibres (1974-1977) de 75 %. Grâce à certaines adaptations, le deuxième Arrangement Multifibres (1978) a permis de réduire la croissance de ces importations à 22,6 % pendant la période de 3 années 1979-1980. Les exportations communautaires ont, par contre, augmenté seulement de 16,5 % pendant la première période et elles ont stagné depuis. Le déficit commercial dans ce secteur a par conséquent triplé entre 1977 (1,13 milliard UCE) et

1979 (3,01 milliards UCE). La consommation communautaire n'a augmenté que d'environ 1 % par an depuis 1973.

Dans ces conditions, l'industrie textile communautaire a perdu, de 1973 à 1980, 15 % de ses entreprises et 800 000 emplois, soit 25 % des 3 124 000 emplois qu'elle pouvait offrir en 1973. La production globale a diminué de 2 % dans le secteur de l'habillement et de 3,6 % dans celui du textile.

L'industrie communautaire du textile et de l'habillement reste néanmoins un secteur industriel important, offrant près de 10 % de l'emploi industriel total.

#### Nécessité d'un nouvel AMF

Tenant compte du climat économique général et de la situation de l'industrie textile, la Commission propose que l'AMF soit prolongé, pour une nouvelle période de 5 ans.

La Commission estime que la Communauté devra maintenir des accords bilatéraux d'autolimitation avec les pays fournisseurs. La Communauté, compte tenu des perspectives d'une très faible augmentation de la consommation qui ne sera que d'environ 1 % par an et des obstacles auxquels se heurtent ses exportations sur les autres marchés mondiaux, ne pourra pas envisager un taux général de croissance de 6 % des importations, tel qu'il existe actuellement. La Commission recommande en outre que la croissance des exportations des pays fournisseurs à bas prix de revient soit différenciée en fonction de leur degré de développement.

Ce principe permettrait de stabiliser les importations en provenance de ses fournisseurs les plus avancés afin de pouvoir accorder un traitement plus favorable aux fournisseurs les moins développés.

Le régime de perfectionnement passif pourrait également être utilisé en tant qu'instrument de politique commerciale et de coopération industrielle avec les pays exportateurs en voie de développement.

La Commission propose également de rechercher un meilleur accès aux marchés des pays en voie de développement les plus avancés et les pays à commerce d'Etat.

La Commission propose de renforcer la coopération en matière de prévention des fraudes concernant l'origine. Elle estime notamment que l'AMF devrait prévoir que les marchandises dont l'origine a été faussée doivent être imputées entièrement au quota du véritable pays d'origine.

La Commission considère que le développement d'une industrie textile dans les pays en voie de développement devrait contribuer à améliorer le niveau de vie des populations concernées et elle estime qu'il serait souhaitable de faire admettre ce principe dans le contexte du commerce international des textiles.

#### Background Arrangement Multifibres

L'Arrangement Multifibres, conclu dans le cadre du GATT et entré en vigueur en 1974, prolongé une première fois en 1978, a pour objectif l'expansion et la libéralisation du commerce ainsi que son développement ordonné et équitable, tout en évitant les effets de désorganisation.

L'Arrangement a été conclu notamment pour encadrer les exportations extrêmement compétitives des pays en voie de développement ayant une structure de coûts de production (salaires très bas, prévoyance sociale minime, etc.) non comparable à celle existant dans les pays industrialisés. L'augmentation explosive de ces exportations depuis le début des années 70 a créé de graves difficultés pour les industries dans les pays industrialisés et les a mis devant la nécessité d'une adaptation structurelle importante. L'Arrangement Multifibres vise à permettre



cette transition dans des conditions économiques sociales acceptables. A cet effet, il crée des mesures de sauvegarde spécifiques au secteur du textile.

Les exportations de produits textiles en provenance des pays à bas prix de revient peuvent ainsi être limitées, par le biais d'accords bilatéraux d'auto-limitation entre pays exportateurs et importateurs. La Communauté a conclu de tels accords avec tous ses principaux fournisseurs ; ils expirent fin 1982.

## ANNEXE

### Commerce textile avec les pays industrialisés

La balance commerciale de la Communauté avec les pays industrialisés a longtemps été excédentaire. En 1979, la CEE exportait à destination de ces pays des produits textiles et des vêtements pour un montant de 4 397 millions d'UCE, représentant beaucoup plus de la moitié de l'ensemble des exportations de la Communauté dans ce secteur. Au cours de la même année, les importations de la Communauté en provenance des pays industrialisés s'élevaient à 2 909 millions d'UCE, soit un peu plus du quart de l'ensemble des importations de textiles et de vêtements. Vis-à-vis des États-Unis, les échanges de la Communauté dans le secteur des textiles ont toutefois été déficitaires depuis plusieurs années et notamment en 1979 et en 1980.

Dans la mesure où les exportations de la Communauté à destination des pays industrialisés bénéficient du même régime et pour autant que les conditions économiques et sociales de production y soient globalement comparables, la Communauté ne fixe aucune restriction quantitative aux importations en provenance de ce groupe de pays. Lorsque des problèmes particuliers se sont posés dans le passé, comme avec certains produits de fils synthétiques en provenance des États-Unis, la Communauté a eu recours aux dispositions de sauvegarde du GATT.

Les trois principaux marchés mondiaux de produits textiles, la CEE, les États-Unis et le Japon devraient se partager à égalité les charges qui résultent des importations de textiles à bon marché. Actuellement, les importations de la Communauté par habitant sont sensiblement plus élevées que celles des États-Unis et beaucoup plus élevées que celles du Japon.

### PRÉFÉRENCES GÉNÉRALISÉES

La Commission des Communautés européennes a mis au point (juillet 1981) ses propositions au Conseil des Ministres en ce qui concerne le schéma des préférences généralisées (SPG) pour l'année civile 1982. Il s'agit des modalités précises pour l'année prochaine dans le cadre du nouveau SPG amélioré pour la période 1981-1985 que la Communauté a adoptée en décembre 1980.

La Communauté applique le SPG depuis 1971. Actuellement 123 pays, regroupant tous les pays du « Groupe 77 » et la Chine, ainsi que 24 pays ou territoires dépendants sont inclus dans la liste des pays bénéficiaires des avantages du SPG, c'est-à-dire, dans la limite de certains plafonds ou contingents, franchise des droits de douane pour tous les produits industriels et réduction de ces droits pour environ 315 produits agricoles.

### Produits Industriels

La Commission propose en règle générale que les montants des plafonds et contingents, exprimés en ECU, soient augmentés de 10%. Des exceptions s'imposent pour certains secteurs industriels connaissant des difficultés évidentes dans la Communauté, tels que les produits sidérurgiques, les chaussures, certains produits chimiques et électroniques.

La Commission propose également un élargissement de la liste des produits industriels pour lesquels la Chine et la Roumanie peuvent bénéficier du SPG. Ont été ajoutés entre autres certains produits chimiques, cuirs et peaux, produits en bois, certains produits électriques, jouets, etc.

En ce qui concerne les produits textiles, la Commission propose de maintenir le statu quo en attendant la renégociation de l'accord multifibres (AMF), prévue pour la fin de 1981. Pour les produits de jute, qui ne relèvent pas de l'AMF, elle propose que le bénéfice du SPG soit étendu à la Chine.

### Produits agricoles

Les propositions de la Commission comprennent :

- une augmentation des marges préférentielles accordées à 45 produits déjà bénéficiaires, dont 6 (certaines épices, bananes séchées, farine de noix de coco, stéarine et oléostéarine, extraits et jus de viande et extraits de poissons ainsi que certains produits comestibles d'origine animale) seraient désormais admis en franchise. Parmi les produits présentant une importance commerciale particulière, ces propositions visent par exemple certaines épices telles que le poivre et la cannelle, l'huile de ricin, l'huile de palme non raffinée destinée à l'usage technique ou industriel, certaines sauces, les cigares et les cigarrillos ;

- l'inclusion de 9 nouveaux produits, dont les boutures non racinées, les greffons, les arbres et arbustes, etc., le jus d'ananas et les boissons spiritueuses du genre Pisco et Sangani ;

- pour les pays les moins avancés uniquement, l'inclusion de 5 nouveaux produits admis en franchise (certaines légumes et plantes potagères, lentilles, fruits conservés provisoirement, cacao en fèves et coques, pelures de cacao, etc.). Pour ces pays la Commission propose également la suppression des limites dans lesquelles la franchise est accordée pour certains tabacs et pour les conserves d'ananas ;

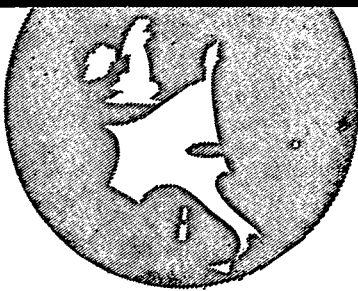
- l'extension à la Chine des offres SPG auxquelles les autres bénéficiaires ont accès.

### AIDES D'URGENCE

Lors de sa session du 17 octobre 1981, le Conseil a marqué son accord sur les deux actions d'aides d'urgence suivantes :

- 100 000 Ecus en faveur des populations de l'Iran victimes du tremblement de terre ayant eu lieu dans la région de Kerman, par l'intermédiaire de la Ligue des Sociétés de Croix Rouge, pour la fourniture de biens essentiels (tentes, couvertures, vivres, vêtements, etc.) ;

- 250 000 Ecus en faveur des populations de la Chine victimes des inondations survenues dans la région de Sichuan, pour la fourniture de biens essentiels (abris, couvertures, vêtements, etc.).



## BIBLIOGRAPHIE

J.V. LOUIS et P. BRUCKNER, *Relations extérieures*. Vol. 12, *Le Droit de la Communauté économique européenne*, collection dirigée par J. MEGRET (†), M. WAELBROECK, J.V. LOUIS, D. VIGNES, J.L. DEWOST. Bruxelles, Editions de l'Université, 1981, 294 + 80 pages.

Avec ce 12<sup>e</sup> volume, la collection aborde le commentaire des dispositions relatives aux relations extérieures et au treaty-making-power général de la Communauté. Déjà au volume 6 une étude avait été consacrée à la politique commerciale, première manifestation spécifique au domaine tarifaire de ces relations extérieures.

Le domaine des relations extérieures doit, on le sait, beaucoup depuis 10 ans à la jurisprudence de la Cour de justice. Comme l'existence d'un pouvoir général de lier des relations extérieures n'existait pas explicitement dans le Traité, il a fallu une douzaine d'arrêts et d'avis de la Cour de justice, sollicitée à plusieurs reprises par la Commission, mais agissant aussi souvent motu proprio, pour vaincre les réticences des Etats membres.

Selon le plan habituel de l'ouvrage, une partie dite « analyse » commente les articles pertinents du Traité, et notamment en l'espèce l'article 210, pierre angulaire de l'édifice jurisprudentiel puisque la haute juridiction a induit de cette disposition reconnaissant à la Communauté « la personnalité juridique » qu'il s'agissait de la personnalité juridique internationale et que cela impliquait chaque fois que la Communauté avait arrêté dans son ordre interne des règles communes, qu'elle et elle seule était en mesure d'assumer les engagements corrélatifs à l'égard des Etats tiers. Puis sont examinés l'article 228 plus procédural, mais article de base lui aussi et après d'autres dispositions, l'article 238 relatif à l'association.

Une seconde partie dite « commentaire » examine d'abord d'une manière méthodique les divers cas où sur base de la jurisprudence sus-rappelée et sur d'autres bases, la Communauté est compétente en matière de conclusion d'accords internationaux. Puis sont étudiées la place de la Communauté au sein des enceintes internationales et la typologie des accords qu'elle a passés. Les effets de ceux-ci sont enfin examinés. Une dernière section est consacrée à la coopération politique européenne.

Divers documents ou annexes complètent, on le sait, chacun des volumes de la collection : les principales questions écrites ; la jurisprudence, ici abondante, même si on peut y déplorer que l'arrêt fondamental sus-rappelé, probablement publié dans un volume antérieur, soit absent ; une bibliographie, quelques textes, assez parcimonieusement choisis, complètent ces annexes.

L'ouvrage est surtout passionnant par son dynamisme : au professeur engagé s'est joint le praticien de tous ces accords et ils ont malaxé leur matière pour donner de celle-ci un tableau raisonné, complet, novateur, brillant, solide, plein d'enseignement. Sans doute en certains courts moments leurs jugements semblent diverger et l'espace d'un instant croit-on voir l'un d'entre eux ombrer sa satisfaction de ce que dit l'autre. Sans doute parfois le Libre Examen de l'un a-t-il fait place à l'Apologétique ! Peut-être ne partagerons-nous pas le souhait exprimé page 122 que la Cour intervienne aussi souvent que possible pour trancher tout doute sur la compétence communautaire ; si la jurisprudence en sortira enrichie, il n'y a pas de procès sans rancœur et la Communauté n'a pas besoin de tels facteurs de zizanie : un mauvais arrangement, dit-on, vaut mieux qu'un bon procès !

Que ces très légères piques ne soient pas interprétées par les auteurs comme une critique de l'ouvrage, nul ne pourra de longtemps comprendre le système communautaire des relations extérieures sans leur synthèse.

D.O.

# Horizons énergétiques du Tiers-Monde

## 2000 — 2020

Jean-Marie FRISCH

*Attaché à la Direction Générale  
Electricité de France*

Redouté depuis 1973 comme producteur d'énergie à cause du pétrole, le Tiers Monde en tant que consommateur reste encore négligé, voire totalement ignoré.

Il est vrai que les 3/4 des habitants de la planète ne mobilisent aujourd'hui que le cinquième de l'énergie consommée (Chine et sources non-commerciales comprises).

Mais avec l'explosion démographique et l'indispensable développement économique l'accompagnant, cette part devrait atteindre 50 % en 2020, pour un montant de quelque 10 milliards de tonnes-équivalent pétrole. Et ceci, bien que les rations par tête demeurent encore à cette échéance, pour la majorité des habitants de cet ensemble, des plus modestes.

Ce défi à relever est d'autant plus pressant qu'une fraction importante de cette consommation restera malgré tout, plus longtemps et plus massivement que dans les économies industrialisées, liée au pétrole. Dès lors, la question est posée à chaque pays développé : comment résoudre ses propres problèmes énergétiques sans aggraver le sort des plus démunis ?

Tels sont les principaux enjeux qui se dégagent de la lecture de cette vaste étude comprenant une centaine de tableaux chiffrés. Pour la première fois, au-delà des simplifications des projections économiques, y sont examinées dans dix régions distinctes, en fonction des spécificités économiques, géographiques et démographiques locales, les perspectives à long terme (2000-2020) de consommation et d'approvisionnement en énergie primaire, sources non-commerciales comprises.

Un rapport donc, qui servira désormais de référence pour toutes les études énergétiques mondiales, en particulier celles qui s'interrogeront sur l'avenir du Tiers Monde.

*« A frightening picture of the possible increase  
in energy demand in Third World countries »*  
(The Times)

*« Une étude qui a l'originalité de classer le Tiers  
Monde en dix régions cohérentes et qui décrit  
pour la première fois les énergies non-  
commerciales »*

(Le Monde)

*« Une étude qui va à l'encontre de bon nombre  
d'idées reçues »*

(Le Figaro)

*« Une étude qui suscite un vif intérêt et fournit  
un éclairage nouveau sur la question des pays  
en voie de développement »*

(Le Matin de Paris)

*« Pour la première fois, un chercheur s'est atta-  
ché à mesurer l'ampleur des besoins du Tiers  
Monde pour 2000 et 2020 »*

(Ouest-France)

**UN OUVRAGE BILINGUE FRANÇAIS-ANGLAIS — 276 PAGES — PRIX 70 F.**

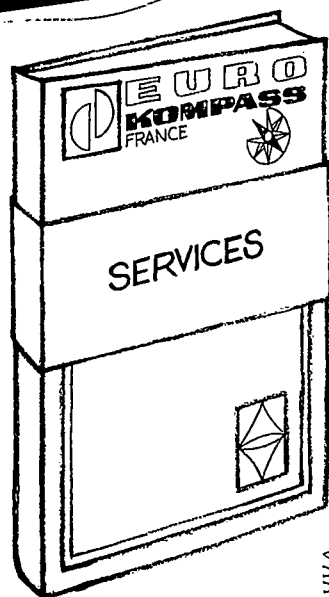
Publié pour la Conférence Mondiale de l'énergie  
par **les Éditions Techniques et Économiques**  
3, rue Soufflot 75005 Paris Tél : (1) 634 10 30

# LES UTILISATEURS DU KOMPASS SONT SOUVENT DE GRANDS CONSOMMATEURS DE CARTES DE CREDIT.



Un hasard qui se répète, ce n'est plus du hasard.

Si les utilisateurs du KOMPASS prennent souvent l'avion, utilisent les cartes de crédit, les cartes de location de voiture, c'est tout simplement parce qu'ils bougent. Leur temps est précieux, ils vont droit à l'essentiel : à l'efficacité commerciale, avec l'accès direct aux 60.000 entreprises du KOMPASS : la meilleure base pour un fichier de prospection ; à l'efficacité d'achat, grâce à la nomenclature de 35.000 produits du KOMPASS : la bible des appels d'offres. Ils bénéficient d'une information à jour, grâce aux visites systématiques à la source que rendent chaque année nos 80 enquêteurs. Les utilisateurs du KOMPASS savent qu'en plus de l'annuaire universel de l'industrie, KOMPASS offre une gamme complète de services régionaux, sectoriels ou nationaux intégrant les nouvelles tendances de la télématique. Dès aujourd'hui, la base de données informatisées KOMPASS est opérationnelle. Vous pouvez l'interroger pour l'information la plus fraîche. Et dès aujourd'hui, le rapprochement DAFSA/SNEI prépare l'avènement d'une nouvelle banque de données industrielles et financières reconnue par le Ministère de l'Industrie comme un projet essentiel à notre économie.



## Pour les entreprises qui bougent : Kompass, la première banque de données industrielles française.

LE KOMPASS EST EDITE PAR LA S.N.E.I. - 22, AV. F.D. ROOSEVELT 75008 PARIS - 359.37.59. LA DERNIERE EDITION VIENT DE PARAITRE.

IMPRIMÉ EN FRANCE